

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

THESE DE DOCTORAT

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA SOCIETE DES NATIONS

PRESENTÉE ET SOUTENUE LE 14 DECEMBRE 1942, A PARIS

PAR

Pierre SIRAUD

JURY :

Président : M. Georges SCELLE, *Professeur.*

Suffragants : MM. SIBERT et LAMPUE, *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE MARIALE

23, rue de Fleurus, 23

1942

**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

THESE DE DOCTORAT

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA SOCIETE DES NATIONS

PRESENTÉE ET SOUTENUE LE 14 DECEMBRE 1942, A PARIS

PAR

Pierre SIRAUD

JURY :

Président : M. Georges SCELLE, *Professeur*.

Suffragants : MM. SIBERT et LAMPUE, *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE MARIALE

23, rue de Fleurus, 23

1942



INTRODUCTION

I. — LA TECHNIQUE JURIDIQUE DANS LES SOCIÉTÉS ÉTATIQUES.

La fonction essentielle du droit (1) est « de conférer, de répartir et de délimiter les compétences, c'est-à-dire le pouvoir conféré aux individus, membres de la Société, d'émettre des actes de volonté qui se réalisent dans le milieu de la Société. C'est le pouvoir de créer des situations juridiques. »

Dans toute société politique, les fonctions publiques sont essentiellement de trois ordres. La fonction législative formule le droit objectif ou règles de droit positif, c'est-à-dire institue, délimite et attribue de façon abstraite les compétences. La fonction exécutive et gouvernementale assure la réalisation du droit positif. Enfin la fonction juridictionnelle, ou contrôle de la légalité, assure le jeu régulier des compétences (2).

A. — Gouvernants et agents.

Le service public *lato sensu* est un procédé juridique destiné à donner satisfaction aux besoins généraux. Il est assuré par deux catégories d'individus : les gouvernants et les agents. Les gouvernants sont ceux qui « détiennent en fait personnellement la force gouvernementale » (3) ; les agents se reconnaissent juridiquement à ce qu'ils dépendent des gouvernants. Les gouvernants « disent quels sont les besoins auxquels il sera donné satisfaction par le procédé du service public et comment fonctionnera le service public... Ce sont eux qui *discrétionnairement* assignent aux agents publics leur besogne en organisant leur compétence, en réglant leur *status*, qui déterminent les moyens juridiques ou leur allouent les ressources pécuniaires grâce auxquelles ils devront accomplir leur mission, qui fixent la mesure dans laquelle les agents peuvent agir sur la personne ou sur les biens des individus » (4).

Les agents sont donc sous l'autorité ou le contrôle des gouvernants. Ils ont une compétence et une hiérarchie est établie entre eux.

« La distinction essentielle entre les gouvernants et les agents consiste

(1) Georges SCELLE, *Précis de droit des gens*, 1^{re} partie, 1932, p. 7.

(2) Georges SCELLE, *op. cit.*, I, p. 18.

(3) DUGUIT, *Manuel de Droit constitut.*, p. 430.

(4) JÈZE, *Les principes généraux du Droit administratif*, 3^e éd., 1930, p. 205.

en ce que la compétence des premiers, tout en étant liée en ce qui concerne le but de leurs actes, reste souvent discrétionnaire en ce qui concerne l'opportunité de les accomplir... L'agent, au contraire, est *hiérarchiquement subordonné*, c'est-à-dire qu'il est soumis non seulement au contrôle de la légalité comme le gouvernant, mais au *contrôle de l'opportunité* de la part de ses supérieurs hiérarchiques, qui subissent eux-mêmes celui des gouvernants » (1).

La technique juridique, ou réalisation du droit, est la même dans toute société. Mais le degré de perfection de cette technique dépend du degré d'intégration de l'organisation sociale. « Dans les sociétés politiques où l'organisation s'est perfectionnée, les différentes fonctions sociales sont séparées et réparties entre des individus ou corps spécialisés. Leur indépendance réciproque est devenue un principe de bonne technique gouvernementale... Au contraire, dans les sociétés primitives ou peu évoluées, la confusion des fonctions est fréquente parce que les compétences sont mal délimitées et distribuées » (2).

Dans les sociétés étatiques modernes, la différenciation des fonctions est très poussée. Des organes distincts sont chargés de formuler le droit objectif, d'en assurer la réalisation et d'assurer le jeu régulier des compétences. Il existe, il est vrai, de nombreux cas de « dédoublement fonctionnel » (3). Un même individu peut être à la fois gouvernant dans certains domaines et agent dans d'autres domaines. On rencontre des agents locaux investis de compétences générales et *vice versa*.

L'essentiel, c'est que soit évitée la confusion des fonctions, par une délimitation juridique précise des compétences distribuées aux gouvernants et aux agents et qu'un organe juridictionnel indépendant soit chargé de constater la régularité ou l'irrégularité des actes juridiques contestés et la validité des situations juridiques qui en découlent.

Les gouvernants sont soumis, comme les agents, à une règle supérieure de droit et ne peuvent pas théoriquement la violer. Mais, à leur égard, cette règle manque de sanction efficace, ou hiérarchique ou juridictionnelle, puisque, par définition, ils possèdent la plus grande force. Les agents, au contraire, ont une compétence déterminée, dans un régime de légalité, par la règle générale ou loi édictée par les gouvernants et l'on a ouvert aux administrés, contre les violations de cette compétence, un recours hiérarchique et des recours juridictionnels en annulation, en réformation ou en responsabilité. Aussi le droit moderne s'oriente-t-il vers une répartition des compétences qui limite l'action des gouvernants à l'exercice de la fonction législative et au contrôle des services publics et réserve aux agents l'exercice des fonctions administratives et juridictionnelles (4). La notion d'agent a même été étendue en France jusqu'au chef du pouvoir exécutif (5); le Conseil d'Etat a admis le recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'admi-

(1) G. SCELLE, *Précis de droit des gens*, 1^{re} partie, 1932, p. 18.

(2) G. SCELLE, *op. cit.*, I, p. 20.

(3) G. SCELLE, *op. cit.*, I, p. 43-44.

(4) DUGUIT, *op. cit.*, p. 131-132.

(5) Cf. JÈZE, *op. cit.*, p. 208.

nistration publique (1), et même contre les décrets-lois, du moins avant leur ratification (2). Il a de plus en plus restreint, sauf dans la matière des rapports internationaux, la conception des « actes de gouvernement » pour lesquels est exclu tout recours juridictionnel (3).

B. — *Les fonctionnaires publics et le contrôle juridictionnel.*

Dans les sociétés étatiques, les agents sont, pour la plupart, des fonctionnaires publics, c'est-à-dire des « individus investis même temporairement d'un emploi permanent normal pour le fonctionnement d'un service public » (4), ou, d'après une définition moins compréhensive, « attachés à un service public, volontairement de leur part, pour y tenir un emploi permanent prévu dans les cadres d'organisation du service et dont la profession principale est de remplir cet emploi, ordinairement, mais pas nécessairement, en y faisant carrière » (5).

Les fonctionnaires publics se trouvent placés sous un régime juridique commun. C'est, en France, un régime légal, général, impersonnel, déterminé unilatéralement par les chefs de service ou les gouvernants, sans intervention de contrat. La situation juridique des fonctionnaires français est légale et réglementaire, et non contractuelle et individuelle.

Ce régime juridique a pour objet d'assurer dans les conditions les plus satisfaisantes le fonctionnement des services publics. Mais il forme un ensemble de règles de compétence au sens large : ces règles comportent, selon une bonne technique juridique, un *contrôle juridictionnel* de la légalité de leur application. La jurisprudence a ouvert aux fonctionnaires, comme à tous les administrés, à côté de recours hiérarchiques, un recours de pleine juridiction et un recours juridictionnel pour excès de pouvoir contre les violations des règles légales et réglementaires qui déterminent leur situation juridique. Ce contrôle garantit, en même temps que la sécurité personnelle des agents, le fonctionnement normal du service.

II. — LA TECHNIQUE JURIDIQUE DANS LES SOCIÉTÉS INTERÉTATIQUES.

La technique juridique du droit international est moins évoluée que celle du droit interne. Les compétences y sont souvent mal délimitées et distribuées et la confusion des fonctions y est fréquente.

(1) C. E., 6 nov. 1907, *Cie des Chemins de fer*, Lebon, p. 913.

(2) C. E., 3 août 1918, *Chargeurs d'Extrême-Orient*, Lebon, p. 815 ; 6 nov. 1929, *Braye*, Lebon, p. 955.

(3) Sur les actes de gouvernement : A. GROS, *Survivance de la raison d'Etat*, thèse Paris, 1932.

(4) JÈZE, *op. cit.*, III, p. 238.

(5) Roger BONNARD, *Précis de Droit administratif*, 1935, p. 363 ; JÈZE, *op. cit.*, III, p. 244.

Les sociétés interétatiques proprement dites (1) ne comportent point des institutions propres ou organes communs et empruntent leurs gouvernants et leurs agents aux collectivités étatiques de base. Les fonctions sociales y sont remplies avec plus ou moins de perfection, selon le degré d'intégration de la société envisagée, par la collaboration ou par l'action concurrente des gouvernements. Les gouvernants et agents étatiques agissent comme gouvernants et agents internationaux : c'est une manifestation, dans le milieu international, du phénomène de dédoublement fonctionnel (2).

L'action des Etats est souvent concurrente : par exemple, chaque nation détermine les conditions d'acquisition de la nationalité et la situation juridique des étrangers ; le juge national statue sur les conflits de droit international privé d'après les dispositions de la loi nationale. L'esprit d'intérêt national domine cette action.

Le procédé de la collaboration évite les contrariétés et les contradictions de l'action concurrente, mais ce sont encore les gouvernants et les agents de chaque Etat qui accomplissent les fonctions internationales. Aux Congrès et aux Conférences internationales, chaque puissance délègue ses diplomates, munis d'instructions obligatoires ; les décisions doivent être prises à l'unanimité, puis ratifiées par chaque gouvernement. Chaque représentant amène avec lui ses secrétaires, experts, traducteurs, etc. nationaux. Il représente et défend l'intérêt de son pays.

La différenciation des fonctions n'est pas aussi marquée que dans l'ordre étatique et il existe souvent une « discordance entre les attributions législatives des gouvernants dans l'ordre juridique interne et dans l'ordre juridique international. Le contenu des compétences dédoublées ne coïncide que rarement » (3).

Gouvernants et agents internationaux

L'organisation interétatique a cependant dépassé la phase du dédoublement fonctionnel. La collaboration internationale ne se borne plus à la réunion de conférences ou congrès temporaires, ou même périodiques. La fréquence et l'universalité des rapports entre Etats ont mis en relief l'existence d'intérêts communs durables, qui ne sauraient être satisfaits que par une collaboration continue, exigeant la création d'organismes interétatiques permanents, de véritables services publics internationaux. Avant l'institution de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail, un certain nombre d'organismes interétatiques (4) permanents avaient déjà été constitués dans les buts les plus variés.

(1) Cf. G. SCELLE, *op. cit.*, I, p. 50 et suiv.

(2) G. SCELLE, *op. cit.*, I, p. 56.

(3) G. SCELLE, *op. cit.*, II, p. 451.

(4) On trouvera un classement de ces organismes dans S. BASDEVANT, *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, Paris, 1930, p. 55 et suiv.

Dans ces organisations interétatiques, on peut distinguer des gouvernants et des agents. La direction législative et gouvernementale est exercée par des organes collectifs qui, sous des noms divers (Bureau, Commission, etc.), présentent le caractère commun d'être formés de nationaux de chaque Etat, délégués par leurs gouvernements dont ils reçoivent et sont tenus de suivre les instructions. Les membres de ces organes ont donc la même qualité que les représentants des Etats à une conférence diplomatique, bien que la continuité du but poursuivi confère à leurs réunions une périodicité qui différencie ces réunions d'une conférence diplomatique (1).

Les agents de ces organisations interétatiques sont les collaborateurs des gouvernants et se trouvent placés sous leur dépendance, comme les agents des services publics nationaux. Les gouvernants déterminent les règles générales de fonctionnement du service public interétatique ; sous réserve des dispositions diverses des accords internationaux, ce sont eux qui nomment les agents ; ce sont eux qui discrétionnairement organisent leur compétence, règlent leur *status* et fixent les moyens juridiques et pécuniaires grâce auxquels ils devront accomplir leur mission.

La plupart de ces agents sont des fonctionnaires. Ils peuvent se définir comme les fonctionnaires des cadres étatiques : ils sont attachés à un service public et y tiennent un emploi permanent prévu dans les cadres d'organisation du service, à titre de profession principale et ordinairement en y faisant carrière. Leur condition juridique et sociale est similaire.

Mais ce sont des fonctionnaires internationaux. Ils sont attachés à un service public international. Ils exercent leur activité dans un but commun à plusieurs Etats, qui dépasse l'intérêt des habitants d'un territoire déterminé, et ils se situent en dehors du cadre administratif étatique. Des fonctionnaires internationaux les agents des organisations créés même pour l'administration d'un territoire ou d'une région, mais dans un intérêt international. Aient par exemple cette qualité : les fonctionnaires des commissions fluviales du Rhin, du Danube, etc. : le Haut Commissaire à Dantzig, les membres de la Commission de gouvernement de la Sarre (2). Mais la création par un accord international d'un organisme commun ne suffit pas à conférer la qualité internationale aux fonctionnaires de ses services, seraient-ils même désignés par les Etats contractants, et parmi leurs ressortissants, si l'activité de ces fonctionnaires intéresse exclusivement la population du territoire envisagé et s'ils dépendent, pour leur nomination, leur statut ou leur surveillance, des autorités locales (3).

(1) En ce sens, S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 6.

(2) S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 20.

(3) En ce sens, on n'a pas considéré comme des fonctionnaires internationaux les fonctionnaires de la Sarre, des concessions internationales en Chine, des douanes chinoises, les juges étrangers des tribunaux mixtes en Egypte, les commissaires étrangers de la Dette publique égyptienne, les conseillers légistes européens du gouvernement ottoman. — Cf. S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 21 et suiv., p. 30 et suiv.

Cependant on s'accorde généralement à considérer comme des fonctionnaires internationaux les agents des Bureaux internationaux de Berne et de Bruxelles, bien qu'ils soient des ressortissants de la Confédération helvétique ou de l'Etat belge, qui les nomme, les révoque et règle leur statut. On admet, en effet, que l'Etat Directeur chargé de l'organisation de ces services ne les administre pas en son nom propre, mais comme mandataire des Etats membres, qui mettent à la disposition des Unions les ressources nécessaires (1).

Cette technique spéciale peut suffire au fonctionnement des Bureaux, dont l'objet est limité et le personnel peu nombreux et surtout de caractère technique.

Les autres organismes interétatiques avaient aussi, pour la plupart, une tâche restreinte et employaient ordinairement un petit nombre d'agents. Aussi l'administration de leurs services pouvait-elle se régler selon des techniques plus ou moins empiriques, empruntées aux procédés de la collaboration conventionnelle ou du mandat, et laissant assez mal définie la situation juridique de leurs employés. La notion de fonctionnaire international ne s'est précisée qu'avec la création d'institutions « œcuméniques », appelant par leur objet une collaboration continue et presque illimitée des Etats.

III. — LA TECHNIQUE JURIDIQUE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

La S. D. N. représente une organisation internationale d'une ampleur jusqu'alors inconnue. Elle comprend un nombre considérable de membres et, par la faculté d'admission, elle tend à l'universalité. Elle dépasse ainsi le cadre des sociétés étatiques et interétatiques précédemment créées.

Le rôle de la S. D. N. ne se borne pas au maintien immédiat de la paix par le règlement pacifique des conflits internationaux et par la mise en application éventuelle de sanctions contre la guerre illicite. Il consiste aussi à développer l'esprit de coopération entre les Etats par leur constante collaboration sur le terrain politique, économique et social. Par l'étendue et la continuité de sa mission, elle constitue une organisation permanente, d'une durée illimitée.

L'Organisation internationale du travail est une organisation parallèle à la S. D. N., indépendante, bien qu'en relations avec la S. D. N. et rattachée à ses institutions (Traité de Versailles, art. 392). Son objet essentiel consiste à élaborer une réglementation internationale des conditions du travail et à en contrôler l'application. Elle assure dans le domaine du travail la mission de collaboration entre les Etats, confiée à la S. D. N. sur le plan politique, économique et social. Elle forme, elle aussi, une organisation permanente et qui tend à l'universalité.

(1) S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 39.

La S. D. N. et l'O. I. T. forment des sociétés internationales d'une technique juridique plus évoluée que les organisations préexistantes. Elles dépassent le stade des sociétés interétatiques et se rapprochent du type de la société supra-étatique. Celle-ci comporte « des institutions publiques *communes*, dont le rôle essentiel est de déterminer les compétences respectives des gouvernants et agents particuliers et généraux... Ce qui la caractérise, c'est la superposition des ordres gouvernementaux et le perfectionnement du contrôle de la légalité qui s'exerce sur eux. Ce n'est qu'à son dernier degré d'évolution que le système aboutit au super-Etat proprement dit, qui est l'Etat fédéral. Ce n'est pourtant que d'une organisation superétatique que l'on peut raisonnablement attendre l'épanouissement définitif et l'efficacité du droit » (1).

La S. D. N. n'a pas atteint ce degré de l'évolution. Son activité se trouve encore contrariée par l'obligation où sont ses membres de prendre en principe leurs décisions à l'unanimité et de les faire exécuter par l'intermédiaire des gouvernants et agents locaux. Cependant l'élaboration de la règle de droit n'y est plus coopérative et conventionnelle, mais collective et parfois majoritaire, et est réalisée par des organes permanents et spécialisés du milieu international (2).

Le Pacte et la Partie XIII du traité de Versailles ont formulé les règles positives qui déterminent la composition et la compétence respective des organes de la S. D. N. et de l'O. I. T. Comme toute société d'ordre étatique, ces institutions comprennent des gouvernants et des agents.

A. — *Les gouvernants.*

L'Assemblée et le Conseil exercent la fonction gouvernementale dans la S. D. N. ; la Conférence internationale et le Conseil d'administration, dans l'O. I. T.

Le Conseil partage avec l'Assemblée un pouvoir législatif non seulement organique, mais constituant et la fonction gouvernementale. Les articles 3 et 4 du Pacte confèrent à ces deux organes une même compétence générale et d'autres dispositions leur reconnaissent certaines attributions tantôt concurrentes, tantôt propres à l'un ou à l'autre.

La Conférence internationale du Travail examine les propositions inscrites à son ordre du jour par le Conseil d'administration ; elle les adopte à la majorité des deux tiers des suffrages, sous forme de « recommandation » à soumettre à l'examen des membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement, ou de projet de convention à ratifier par les membres.

Les organes gouvernants de la S. D. N. et de l'O. I. T. n'exercent pas une activité permanente. L'Assemblée, le Conseil et la Conférence tiennent des sessions périodiques et en outre se réunissent quand les

(1) G. SCELLE, *op. cit.*, I, p. 57.

(2) G. SCELLE, *op. cit.*, II, p. 493.

circonstances le demandent. Le Conseil d'administration de l'O. I. T. se réunit aux époques qu'il fixe lui-même.

Des Commissions, composées de délégués à l'Assemblée ou au Conseil, préparent, dans l'intervalle des sessions, leurs décisions, à la manière des commissions parlementaires, ou procèdent à l'examen préalable des questions administratives ou financières d'ordre intérieur.

De plus, la multiplicité et la complexité des tâches entrant dans la compétence de la S. D. N. a suscité, à mesure que se sont posés, dans l'ordre économique, financier, intellectuel, sanitaire, social, des problèmes qui appelaient la collaboration des nations, la création de nombreux services auxiliaires : commissions d'experts, permanents ou temporaires, pour l'étude spécialisée de telle ou telle question, ou « organisations » d'ensemble composées de multiples organes, et dont certaines ont leur siège sur le territoire d'un Etat membre.

Voici quels étaient, au 31 décembre 1938, les principaux organes auxiliaires du Conseil : Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes ; Commission permanente des mandats ; Commission d'étude pour l'Union européenne ; Commission consultative des questions sociales ; Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ; Comité central permanent de l'opium et organe de contrôle ; Commission de contrôle relative à l'administration et à la comptabilité de la S. D. N. ; Commission de répartition des dépenses entre les membres de la S. D. N. ; Commission consultative d'experts en matière d'esclavage.

L'Organisation économique et financière groupe le Comité financier, le Comité économique, le Comité fiscal et le Comité d'experts statisticiens. L'Organisation des communications et du transit comporte une commission consultative et technique, des Comités permanents, un secrétariat permanent et des conférences. L'Organisation d'hygiène comprend un Conseil général consultatif d'hygiène, un Comité d'hygiène et un secrétariat. L'Organisation internationale de coopération intellectuelle réunit la Commission internationale de coopération intellectuelle, des comités d'experts, la section de coopération intellectuelle, l'Institut international de coopération intellectuelle, qui siège à Paris, et des Commissions nationales en de nombreux pays. Citons aussi : l'Institut international du cinématographe éducatif à Rome, l'Institut international pour l'unification du droit privé, le Haut Commissariat pour les réfugiés et l'Office international Nansen, le Centre international d'études sur la lèpre, siégeant à Rio-de-Janeiro.

Enfin, l'article 24 du Pacte a placé sous l'autorité de la S. D. N., sous réserve de l'assentiment des parties contractantes, tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs, ainsi que tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seraient créés ultérieurement. Cinq bureaux internationaux sont ainsi rattachés à la S. D. N.

On aperçoit, par ce tableau sommaire, le travail d'organisation juridique accompli par la S. D. N. pour s'adapter sans cesse à une mission qui découvrait chaque jour de nouveaux aspects.

B. — *Les Services internationaux.*

Pour préparer et exécuter les décisions de leurs organes gouvernants, il fallait à la S. D. N. et à l'O. I. T. la collaboration permanente d'agents, chargés de jouer un rôle analogue à celui des services ministériels auprès des gouvernants étatiques. Le Pacte a dévolu ce rôle au Secrétariat permanent de la S. D. N. et le traité de Versailles au Bureau international du Travail.

Le Secrétariat permanent de la S. D. N. prépare le travail de l'Assemblée, du Conseil, des Commissions et Organisations; il assure la liaison entre ces organes, entre la S. D. N. et les Etats membres; il prépare les enquêtes, les statistiques, les publications de la S. D. N.; il enregistre et publie les traités, etc.

Le Secrétariat permanent comporte, en raison de la tâche considérable confiée à la S. D. N., une administration développée et fortement organisée. Cette administration comprend les Bureaux du Secrétaire général, des Secrétaires généraux adjoints et des Sous-Secrétaires généraux, de nombreuses sections, divers services administratifs et des bureaux auxiliaires dans différents pays, à Londres, à Paris, à New-Dehli. Le Secrétariat a également des correspondants à La Haye et dans un certain nombre de pays de l'Amérique latine.

Les Sections, au nombre de quinze (indépendamment de la Bibliothèque), comprenaient en 1938 : 1. Section centrale; 2. Section politique; 3. Section juridique; 4. Section d'information; 5. Section des minorités; 6. Section des mandats; 7. Section du désarmement; 8. Section financière et service d'études économiques; 9. Section des relations économiques; 10. Section des communications et du transit; 11. Section d'hygiène; 12. Section de coopération intellectuelle; 13. Section du trafic de l'opium; 14. Section des questions sociales; 15. Trésorerie.

En plus des Sections, le Secrétariat groupe les services suivants : 1. Direction du personnel et de l'Administration intérieure; 2. Bureau du personnel et service médical; 3. Service des documents; bureau du Chef de service; services français et anglais des interprètes, traducteurs et rédacteurs; 4. Service des publications et reproductions des documents; Bureau du Chef de service; Service des publications; Service des impressions; Service des polycopies; Dessinateurs; 5. Economat; 6. Services intérieurs : Bureau du Chef de service; Services techniques; Services téléphoniques; Intendance et Personnel auxiliaire; 7. Service des Archives et Index analytique; 8. Service de distribution et des courriers; 9. Service général de sténo-dactylographie.

Le Secrétariat de la S. D. N. sert enfin de secrétariat permanent à certaines des organisations auxiliaires créées par le Conseil.

Le Bureau International du Travail constitue l'administration permanente de l'Organisation internationale du Travail, parallèle au Secrétariat permanent de la S. D. N. Il prépare les travaux de la Conférence. A cette fin, il suit de près tous les phénomènes sociaux et réunit une documentation, qui sert de base à une réglementation éventuelle sur le

pian international. Il prépare les projets de conventions et de recommandations.

En dehors de la préparation des Conférences, le B. I. T. exerce aussi d'autres fonctions, notamment : a) l'étude des conditions du travail, du chômage, de l'hygiène et de la sécurité du travail agricole, maritime, etc., de l'enseignement technique, des statistiques ouvrières, etc., b) relations avec les associations et institutions s'occupant des problèmes du travail; c) documentation, informations, statistiques, publications sur les problèmes sociaux et du travail.

Comme le Secrétariat de la S. D. N., le B. I. T. siège à Genève. Il possède dans de nombreux pays des bureaux de correspondance ou des correspondants nationaux.

C. — *Les fonctionnaires internationaux.*

Pour assurer la marche de services aussi nombreux et divers, le Secrétariat de la S. D. N. et le B. I. T. ont dû engager un personnel important. En 1930, le Secrétariat comprenait 664 agents et le B. I. T. 424.

Comme dans les services publics étatiques, les agents occupés par le Secrétariat permanent et par le B. I. T. sont pour la plupart des fonctionnaires. Ils sont attachés volontairement à un service public. Ils dépendent des gouvernants de l'organisation interétatique et ils font partie des cadres d'une administration hiérarchisée. Ils y sont attachés à titre durable, nommés, en principe, pour plusieurs années, avec faculté de prolongation, et ils lui doivent leur activité exclusive et continue.

Les fonctionnaires du Secrétariat permanent et du B. I. T. sont, d'autre part, des fonctionnaires internationaux.

Ce sont des actes internationaux, le Pacte et le Traité de Versailles qui ont tracé les lignes générales de l'organisation des services publics de ces institutions et de leur personnel. L'article 6 du Pacte prévoit un Secrétaire général nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée; des secrétaires et le personnel nécessaire, nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil. Les organes gouvernants, composés de délégués des Etats, interviennent donc dans la désignation des fonctionnaires de la S. D. N. (1).

Le Directeur du B. I. T. est désigné par le Conseil d'administration, de qui il reçoit ses instructions et vis-à-vis de qui il est responsable (Traité de Versailles, art. 394). Or le Conseil d'administration se compose de représentants des gouvernements et de personnes élues par les délégués patronaux et ouvriers à la Conférence; il émane donc des Etats membres et de l'organisme interétatique. L'article 395 fixe les

(1) Par une résolution du 23 février 1921 (*J. O. de la S. D. N.*, IV, 1921, p. 133), le Conseil a décidé d'approuver d'avance les nominations aux emplois inférieurs, dans les limites des prévisions budgétaires.

règles de recrutement des fonctionnaires du B. I. T. et l'article 396 détermine ses fonctions. Le personnel est choisi par le Directeur, mais le contrôle des délégués des Etats s'exerce à l'occasion de la discussion du budget du B. I. T. Les statuts des agents du Secrétariat et du B. I. T. ont été soumis à l'approbation de l'Assemblée.

La qualité de fonctionnaire international des agents du Secrétariat et du B. I. T. est plus marquée que dans les organismes interétatiques antérieurs. La S. D. N. et le B. I. T. se rapprochent, en effet, nous l'avons vu, du stade de la société superétatique. Les délégués à l'Assemblée et au Conseil de la S. D. N. sont les représentants des Etats, désignés parmi leurs ressortissants, souvent en raison de leur fonction étatique (ministre des affaires étrangères, parlementaire, etc.), et tenus de voter selon les instructions de leur gouvernement. Mais le Pacte a reconnu à l'Assemblée et au Conseil une compétence très générale et il admet dans certains cas le vote à la majorité. Ces dispositions atténuent le caractère diplomatique des délégués, et l'élaboration par l'Assemblée et par le Conseil du droit positif tend à devenir, au lieu de conventionnelle, représentative comme le droit positif des Etats. En particulier, l'organisation des services administratifs et les statuts du personnel résultent d'une véritable réglementation interne de la Société, préparée dans les bureaux et adoptée à la majorité.

Un autre trait accuse encore plus fortement le caractère international des fonctionnaires de la S. D. N. et du B. I. T. Dans certaines organisations interétatiques, nous avons rencontré des agents administratifs directement désignés ou présentés par les gouvernements des Etats membres, et choisis parmi leurs ressortissants en raison même de leur nationalité. La préoccupation de maintenir une influence des Etats sur l'orientation du service interétatique est alors évidente, et l'esprit réellement international, dépouillé de toute considération d'intérêt national, est absent de tels organismes. Cet esprit domine, au contraire, l'administration du Secrétariat de la S. D. N. et du B. I. T. Dans la rédaction révisée par l'Assemblée au cours de sa onzième session, le statut du personnel du Secrétariat apporte sur ce point les précisions suivantes.

Aux termes de l'article 1^{er}, « les fonctionnaires du Secrétariat de la Société des Nations sont exclusivement des fonctionnaires internationaux ayant des attributions, non pas nationales mais internationales. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de la Société des Nations. Ils sont soumis à l'autorité du Secrétaire général et sont responsables dans l'accomplissement de leurs fonctions devant celui-ci aux termes du présent statut. Ils ne pourront ni demander ni recevoir des instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure au Secrétariat de la Société des Nations ».

Lors de leur entrée en fonctions, le Secrétaire général et tous les fonctionnaires du Secrétariat sont tenus de faire et de signer une déclaration de loyalisme envers la S. D. N. (Art. 2 et 3).

Le statut du B. I. T., article 3, affirme de même l'indépendance des agents de cette administration à l'égard de tout gouvernement étatique.

En droit interne, les fonctionnaires publics sont généralement les ressortissants de l'Etat qui les emploie. Les fonctionnaires de la S. D. N. et de l'O. I. T. conservent leur nationalité. Les sociétés interétatiques n'ayant pas de territoire ni de nationaux propres, leur personnel administratif ne leur est pas attaché par le lien de l'allégeance. Mais sans perdre sa nationalité, le fonctionnaire international a le devoir de dépouiller, dans l'exercice de ses fonctions, l'esprit national et de s'imprégner de l'esprit international. C'est à quoi visent les dispositions des statuts rapportés plus haut. L'obligation s'impose aussi aux gouvernements des Etats de ne pas s'immiscer dans la nomination ou dans l'activité des agents internationaux. Sans qu'il convienne d'attacher à cette expression une valeur juridique précise, on a pu parler de « dénationalisation » (1) des membres des institutions internationales et qualifier les fonctionnaires de Genève de « citoyens du monde déracinés » (*entwurzelte weltbürger*).

Lors de la constitution des organismes de la S. D. N., le Secrétaire général et le Directeur du B. I. T. ont tout d'abord recruté leur personnel par contrats individuels d'engagement, sans règles générales pré-établies. Mais, après une période d'organisation transitoire, il est bientôt apparu indispensable, pour assurer au Secrétariat et au B. I. T. le recrutement d'un personnel satisfaisant et pour donner aux agents le sentiment de la sécurité et des garanties de stabilité, de préciser à l'avance dans un statut leur condition juridique, l'étendue de leurs obligations et de leurs droits. A la deuxième session de l'Assemblée, sa 4^e Commission lui signalait la nécessité d'un statut du personnel et en jetait les bases (2). Le statut du personnel du Secrétariat a remplacé, à partir du 1^{er} janvier 1922, le statut provisoire publié le 1^{er} juin 1921. Ce statut a fait l'objet de nouvelles éditions en 1926 et en 1933 et il a subi divers amendements de 1934 à 1939. Il règle les points suivants :

Devoirs et obligations des fonctionnaires. — Organisation du personnel et échelles de traitements. — Nominations et promotions. — Terme des contrats. — Démissions. — Appointements. — Modifications de contrats à la suite de décisions de l'Assemblée. — Congés de maladies et congés de maternité. — Vacances et congés annuels. — Frais de voyage et de déménagement et indemnités de séjour. — Rapports septennaux sur la conduite et la capacité du fonctionnaire. — Mesures disciplinaires en cas de faute grave ou d'insuffisance dans le service. — Commissions paritaires consultatives. — Comité du personnel. — Indemnités et secours. — Clauses diverses.

Le personnel du B. I. T. a, de même, été pourvu d'un statut mis en vigueur en janvier 1923, révisé en 1928, puis modifié par divers amendements.

(1) S. BASDEVANT, *op. cit.*, et HIRSCH, cité par S. BASDEVANT, p. 154, note 3.

(2) Actes de la 2^e Assemblée, Séances plénières, I 591.

IV. — L'INSTITUTION DU CONTROLE JURIDICTIONNEL EN FAVEUR DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX.

L'organisation du Secrétariat et du B. I. T. et les statuts de leur personnel ont donné à la S. D. N. et à l'O. I. T., dans le cadre administratif, les règles de droit positif indispensables à leur fonctionnement. Pour parachever la structure juridique de ces institutions dans ce domaine, il restait à organiser la fonction juridictionnelle, à créer un organe chargé de contrôler la légalité des décisions prises à l'égard de leurs agents. Les fonctionnaires internationaux se trouvent placés dans une situation juridique en vertu d'un statut qui fixe les règles de compétence générale de l'administration à leur égard. Ces règles visent à assurer, par la sécurité de leur condition, la marche normale des services. L'intérêt général comme celui des fonctionnaires commandent d'instituer une juridiction compétente pour apprécier la régularité des mesures qui les concernent, comme ils ont conduit dans l'ordre étatique, à ouvrir aux fonctionnaires des services publics, en dehors de la voie hiérarchique, des recours juridictionnels en réformation ou en annulation.

A. — *Le recours à l'organe interétatique suprême.*

Certains organismes interétatiques ont admis leurs fonctionnaires à présenter des requêtes aux représentants des Etats, qui constituent l'autorité suprême. Notamment les fonctionnaires appartenant à une Commission fluviale peuvent en appeler devant la Commission, qui statue souverainement, des décisions du secrétaire général. Aux termes du règlement de 1928, la Commission des Réparations pouvait être saisie des décisions du Comité du personnel par le secrétaire général ou par un membre du Comité. Un recours analogue est pratiquement ouvert devant le Comité de l'Office international d'hygiène, le Comité permanent de l'Institut d'Agriculture, le Conseil d'administration de l'Institut du froid, le bureau de l'Union panaméricaine (1).

Ce procédé suffisait, à la rigueur, à résoudre dans un esprit de bienveillance ou d'opportunité les rares différends soulevés par le personnel restreint, au régime mal défini, d'organismes internationaux à compétence limitée. Il ne pouvait plus fonctionner utilement au sein d'une administration internationale aussi développée que le Secrétariat de la S. D. N. ou le B. I. T., comprenant un effectif de plusieurs centaines de fonctionnaires, dotés d'un statut qui détermine avec précision leur condition juridique.

Par une résolution du 17 décembre 1920 (2), la première Assemblée

(1) S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 262.

(2) Actes de la première Assemblée, Séance plénière, p. 66.

de la S. D. N. autorisait cependant les fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T., nommés pour une durée d'au moins cinq ans, à faire appel d'une décision de renvoi devant le Conseil de la S. D. N. ou le Conseil d'administration du B. I. T. L'article 67 du Statut du personnel du Secrétariat avait consacré cette faculté.

Mais les délégués des puissances dans les organismes interétatiques ont pour mission de régler des affaires d'ordre politique ou d'intérêt international. Il paraît hors de proportion de soumettre au Conseil de la S. D. N. un litige entre le Secrétariat et un de ses fonctionnaires. Le caractère diplomatique des membres de l'organe suprême ne les prépare pas à résoudre des questions de droit administratif et le débat dévie presque fatalement du terrain juridique sur le terrain de la politique ou de l'opportunité. Le fonctionnaire intéressé cherchera un appui auprès du représentant de son pays.

Le recours à l'organe suprême n'offre pas, d'autre part, au fonctionnaire, les garanties d'un débat contradictoire selon une procédure établie.

B. — *Le recours hiérarchique et l'examen paritaire préalable.*

Les statuts du personnel du Secrétariat et du B. I. T. ont essayé de combler cette lacune en organisant un recours hiérarchique devant le Secrétaire général ou le Directeur du B. I. T., qui comporte l'examen préalable des requêtes par une commission paritaire selon une procédure contradictoire.

Pour le Secrétariat, la « Commission consultative chargée des questions de discipline et questions analogues », qui a pris par la suite le nom de « Comité du Contentieux », se compose de deux membres nommés par le Secrétaire général, de deux membres élus par l'ensemble du personnel, à l'exclusion des surnuméraires et d'un cinquième membre, élu par les quatre premiers.

La Commission paritaire du B. I. T. comprend trois membres désignés par le Directeur et trois membres désignés par le Comité du personnel parmi douze personnes choisies par le personnel dans ses diverses catégories et dont l'une au moins doit appartenir à la catégorie du fonctionnaire intéressé. Le Président, nommé par les autres membres, a voix délibérative, en cas de partage, pour les questions de principe concernant la procédure ou la recevabilité d'un recours.

Ces Commissions doivent être consultées par le Secrétaire général ou par le Directeur du B. I. T., toutes les fois qu'un fonctionnaire demande une indemnité de renvoi, ou se plaint d'une mesure injuste ou contraire au statut ou aux conditions de son engagement.

Les statuts ont prévu certaines formes de procédure. Le Comité du contentieux du Secrétariat entend, sur leur demande, la personne contre laquelle la plainte est dirigée et l'auteur de la plainte, et leur donne, avant la rédaction de son rapport, communication du dossier.

Devant la Commission paritaire du B. I. T., le statut prescrit, en cas

de recours, une proposition de sanctions, l'audition de l'exposé et des conclusions des représentants des parties, la rédaction et la présentation au Directeur des recommandations de la Commission.

La création des commissions paritaires a introduit, dans l'examen des recours, des éléments de débat contradictoires qui faisaient défaut à la décision unilatérale de l'organe suprême. Elle marquait ainsi un progrès intéressant vers la conception juridictionnelle, mais elle reste bien loin de sa réalisation. Les Commissions paritaires ne sont, en effet, que des organes consultatifs, dont les avis ne lient pas le Secrétaire général ou le Directeur du B. I. T. La décision appartient à l'administration, qui est ainsi juge et partie. La formule paritaire tend à accuser l'opposition des points de vue de l'administration et du personnel et conduit à une solution plutôt amiable que juridictionnelle. Les membres des Commissions n'offrent d'ailleurs pas les garanties d'indépendance et de compétence juridique qu'on exige de juges appelés à trancher des questions de droit.

C. — *La nomination d'un collège spécial de juristes.*

L'insuffisance des procédures en vigueur se révéla en 1925 à l'occasion d'un différend qui opposait au Secrétariat un ancien haut fonctionnaire, M. F. M...

En raison des questions délicates de droit que soulevait ce litige, le Conseil, adoptant, par une résolution du 9 mars 1925, sur le rapport de M. Grandi (Italie), une suggestion de l'intéressé, acceptée par le Secrétaire général, invita la Commission de contrôle à procéder à une enquête, et admit M. F. M... à se faire entendre par cette Commission, puis, au besoin, devant le Conseil.

Saisi du rapport de la Commission, le Conseil décida, le 8 juin 1925, de renvoyer le litige, en raison de sa nature, devant un collège de trois personnalités ayant une expérience judiciaire, désignées, après consultation du Président de la Commission de contrôle, par le Président du Conseil.

Dans sa résolution, le Conseil déclarait, en outre, qu'il adopterait les conclusions du Collège des juristes, comme représentant sa propre décision sur le litige.

Composé de : MM. Adlercreutz, ancien juge à la Cour d'appel de Stockholm, ministre de Suède à La Haye; Van Slooten, membre de la Cour d'appel de La Haye, président de la Cour militaire de justice à La Haye, et Barone, conseiller d'Etat d'Italie, le Collège des juristes arrêta sa procédure, orale et sans formalités judiciaires. Il entendit le demandeur, le Directeur de la Section juridique du Secrétariat et le Secrétaire général, leurs avocats et un fonctionnaire du Secrétariat, cité comme témoin à la demande de M. F. M...

Le 29 août 1925, le Conseil fut saisi de l'avis des juristes et le 5 septembre, sur le rapport de M. Grandi, il en adopta les conclusions.

La procédure instituée pour l'examen de cette affaire réalisait une étape importante vers l'organisation d'une véritable juridiction.

Le collège avait été constitué en vue d'examiner des questions de droit et, à cet effet, composé de juristes ayant exercé ou exerçant encore des fonctions judiciaires.

D'autre part, si le Conseil de la S. D. N., en vertu de la résolution de l'Assemblée du 17 décembre 1920, conservait le pouvoir de statuer, en fait, en acceptant à l'avance de conformer sa décision aux conclusions du collège, il ne s'était réservé ce pouvoir qu'en la forme et l'avis des juristes prenait la valeur d'une décision juridictionnelle; de la justice retenue on passait à une véritable justice déléguée.

Par sa composition et par le caractère juridique de sa mission, le collège des juristes présentait la physionomie d'une juridiction investie de la fonction de dire le droit.

Toutefois, constitué spécialement pour l'examen d'une requête et composé par le Président du Conseil, ce collège n'était qu'un organe occasionnel et éphémère. Les fonctionnaires ne trouvaient pas encore dans cet expédient, impossible à renouveler pour chaque différend, les garanties d'un tribunal permanent, doté d'une compétence générale et d'un statut établi à l'avance.

D. — *Projets de création d'un tribunal permanent.*

L'affaire F. M... avait attiré l'attention des dirigeants de la S. D. N. sur les conflits relatifs à la condition juridique du personnel et démontré la nécessité de donner à ce problème une solution d'ensemble.

L'idée de créer au sein de la S. D. N. un tribunal administratif n'était pas nouvelle. Dès 1921, M. Albert Thomas, Directeur du B. I. T., avait demandé, à une séance de la 4^e Commission, l'institution d'un corps juridictionnel, qui serait chargé de statuer sur les différends dépassant la compétence du Comité paritaire. Il assignait à cet organe un rôle contentieux analogue à celui du Conseil d'Etat en France (1).

M. Grunebaum-Ballin, examinant la question au point de vue des principes du droit international, montrait l'incompétence des juridictions internes à l'égard des procès dirigés contre la S. D. N. Le Conseil ne pouvait, d'autre part, être juge et partie pour ces litiges. En l'absence d'une juridiction existante, l'auteur concluait à la nécessité de créer à l'intérieur même de la S. D. N. un tribunal, dont la compétence embrasserait l'ensemble des litiges nés de l'activité des services administratifs de la Société.

Pour écarter la compétence des tribunaux de l'Etat national du demandeur et de l'Etat siège en ce qui concerne les litiges intéressant les

(1) Dans les documents et dans les milieux de la S. D. N. et de l'O. I. T., on ne trouve aucune indication sur ce projet, mentionné par l'article de M. GRUNEBaum-BALLIN.

services de la S. D. N., M. Grunebaum-Ballin se fondait sur les privilèges et immunités diplomatiques conférés par l'article 7 du Pacte aux représentants des membres de la Société et à ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. La jouissance de ces privilèges et immunités doit, *a fortiori*, selon ces auteurs, être reconnue à la S. D. N. elle-même et, par suite, aucun tribunal national ne peut être régulièrement saisi d'une requête dirigée contre un de ses services (1).

Ce raisonnement fait dépendre l'incompétence des tribunaux étatiques d'une condition purement formelle : la reconnaissance par un accord diplomatique de la jouissance des immunités diplomatiques. Il se trouve en défaut à l'égard des Etats qui n'ont pas participé ou adhéré à cet accord et ils autoriseraient, par exemple, les Etats non membres de la S. D. N. ou de l'O. I. T. à revendiquer la connaissance des différends opposant au Secrétariat ou au B. I. T. un de leurs ressortissants.

L'incompétence des tribunaux nationaux trouve sa justification dans le principe de l'indépendance nécessaire des organismes interétatiques à l'égard des Etats. C'est une règle du droit des gens positif qu'un Etat ne peut être appelé, sans son agrément exprès, devant les tribunaux d'un autre Etat. Cette règle ne doit pas être limitée aux Etats ; il convient de l'appliquer à toute société interétatique. Elle est, en effet, fondée sur le respect de l'indépendance mutuelle des Etats, condition *sine qua non* de leur existence et de leur libre développement.

Au point de vue juridique, la technique de réalisation du droit est la même dans toute société. Le contrôle de la légalité des actes juridiques et de la validité des situations juridiques qui en découlent est aussi essentiel à une organisation sociale que la formulation du droit objectif et la réalisation du droit positif. Dans une société qui atteint le stade supra-étatique, comme la S. D. N. ou l'O. I. T., la fonction juridictionnelle aussi bien que la fonction législative et la fonction exécutive, doit, selon les règles d'une technique juridique évoluée, être exercée par un organe commun, à l'exclusion des organes étatiques et de la formule intermédiaire de la collaboration conventionnelle.

La question n'était d'ailleurs même pas soulevée d'une compétence des tribunaux étatiques concurrents de celle des organisations internationales. En pratique, c'est cette organisation qui, soit par son autorité suprême ou par le Conseil de la S. D. N., soit par le supérieur hiérarchique, procédait à l'examen des requêtes de ses agents. La compétence de l'organisme interétatique étant indiscutée, le problème posé consistait seulement à donner au contrôle de la légalité une forme juridictionnelle.

E. — Création du Tribunal administratif de la S. D. N.

Au cours de l'année 1925, alertée par l'affaire F. M..., la Commission de contrôle chargea un de ses membres d'une étude préparatoire

(1) GRUNEBaum-BALLIN, De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S. D. N., *Rev. de Droit internat. et de Législ. comp.*, 1921, p. 67.

sur « la création éventuelle d'une instance à laquelle le personnel de la S. D. N. pourrait faire appel, au cas où il estimerait ses droits et ses intérêts injustement lésés ». Le 10 août 1925, en de longues Observations, le rapporteur se déclarait favorable à la création d'un tribunal dont la compétence, au moins pour le moment, serait limitée aux litiges concernant les fonctionnaires, et il présentait diverses suggestions sur l'organisation du tribunal et la procédure.

Le rapporteur justifiait surtout par des arguments d'équité et d'opportunité l'institution d'un tribunal de la S. D. N.

« Un des principes directeurs de notre temps est que, le plus scrupuleusement possible, justice doit être faite dans toutes les relations entre les employeurs et les employés, et qu'elle doit être faite de telle façon que les employés puissent acquérir la ferme conviction d'une sécurité émanant de justice. » Le fait de mettre le fonctionnaire à l'abri des mesures arbitraires contribue à améliorer le recrutement ; les règles relatives à la fonction publique sont, d'autre part, une entrave au favoritisme et aux influences extérieures, souvent préjudiciables à l'intérêt du service. Le statut des fonctionnaires doit comporter la possibilité des recours tendant à garantir le respect de leurs droits.

Saisie des observations de son rapporteur, la Commission de contrôle, après avoir consulté le Secrétaire général de la S. D. N. et le Directeur du B. I. T. décida de proposer à l'Assemblée l'« institution d'un Tribunal administratif de la Société des Nations pour connaître des requêtes émanant des fonctionnaires de la Société ».

En 1926, M. Osusky (Tchéco-Slovaquie), Président de la 4^e Commission de l'Assemblée, fit allusion, à l'une de ses séances, aux travaux de la Commission de contrôle et aux difficultés du problème. On doit, en effet, observait l'orateur, se préoccuper non seulement d'offrir certaines garanties de sécurité au personnel, mais encore de respecter l'autorité du chef et de sauvegarder la discipline et le bon rendement de l'institution.

Dans ses sessions de février et d'avril 1927 la Commission de contrôle elabora un projet de statut, qu'elle soumit à l'Assemblée le 29 avril 1927.

Le rapport qui accompagne ce projet expose les motifs qui justifient la création d'un tribunal administratif de la S. D. N. et les grandes lignes du statut proposé.

« L'établissement d'un tribunal de la nature envisagée est destiné, non seulement à obvier à un grief que le personnel du Secrétariat et celui du B. I. T. pourraient concevoir, mais encore à contribuer à la bonne administration de ces deux institutions. Le statut international de la Société empêche les fonctionnaires d'intenter des actions devant les tribunaux ordinaires en vue de l'application des clauses de leurs contrats d'engagement. On ne saurait toutefois estimer satisfaisant qu'une catégorie de fonctionnaires, comptant plusieurs centaines de personnes, engagées suivant des contrats qui sont nécessairement compliqués et qui peuvent donner lieu à des différends quant à leurs effets légaux précis, n'aient pas la possibilité de soumettre à la décision d'un corps judiciaire des questions concernant leurs droits.

« Il est également peu satisfaisant pour les administrations d'être à la fois juge et partie dans toutes contestations portant sur les droits de leurs fonctionnaires, et il n'est pas satisfaisant non plus que des différends de ce genre soient renvoyés au Conseil ou au Conseil d'administration du B. I. T. La situation spéciale de la Société lui rend difficile de déférer à la juridiction de tribunaux nationaux les réclamations formulées par ses fonctionnaires. L'autre solution susceptible d'être envisagée et consistant à renvoyer ces différends devant un corps constitué spécialement à cet effet, bien qu'elle ait été adoptée dans un cas, soulève des objections nombreuses et diverses et ne permet pas de résoudre l'ensemble du problème. »

Dans sa séance du 20 septembre 1927, l'Assemblée adopte sans modifications le projet de la Commission de contrôle, mais elle spécifie prudemment que l'institution du tribunal administratif de la S. D. N. est un essai, tenté à titre provisoire pour trois ans. Elle examinera, dans sa session de 1931, d'après les résultats de cette expérience, s'il y a lieu d'abroger ou de modifier le statut.

Sur la recommandation de la Commission de contrôle, l'Assemblée abroge, à partir du 1^{er} janvier 1928, la résolution du 17 décembre 1920 qui donnait au personnel, en cas de renvoi, le droit de faire appel au Conseil ou au Conseil d'administration du B. I. T. L'établissement du tribunal administratif rendait cette disposition désormais sans objet.

En 1931, estimant l'expérience satisfaisante, l'Assemblée a donné un caractère définitif à l'institution du Tribunal administratif de la S. D. N. Aux termes de l'article XII, « le présent statut demeurera en vigueur jusqu'à décision contraire de l'Assemblée ».

La création du Tribunal administratif de la S. D. N. a réalisé, dans le cadre des institutions de la Société, la différenciation de la fonction juridictionnelle et marqué un sérieux perfectionnement de la technique juridique des sociétés internationales. Après avoir exposé la genèse de cette évolution, il paraît intéressant d'analyser, d'après les dispositions du statut et du règlement du Tribunal, les règles positives qui déterminent sa constitution organique et délimitent le champ de sa compétence, puis d'observer le tribunal dans l'exercice de ses fonctions et de dégager de sa jurisprudence quelques précisions sur la condition juridique des fonctionnaires internationaux.

Né dans des circonstances particulières, le Tribunal de la S. D. N. a eu une enfance modeste. L'Assemblée a voulu attendre trois années avant de donner à l'institution une consécration définitive. Elle a limité sa compétence aux litiges concernant les personnels du Secrétariat et du B. I. T., puis elle l'a progressivement étendue, selon une formule atténuée dans certains cas, aux fonctionnaires, d'ailleurs beaucoup moins nombreux, de diverses autres organisations rattachées aux institutions de la S. D. N.

Une fois admis, le principe du contrôle juridictionnel de la légalité des décisions administratives contient en lui-même la force d'expansion d'une fonction essentielle à la vie de toute société organisée. Il

intéresse le personnel de tous les services publics, internationaux aussi bien qu'étatiques.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. offre ainsi, par sa constitution organique et par son fonctionnement pratique, une expérience utile à suivre pour les juristes de l'avenir.

Au lendemain de la guerre actuelle, des efforts seront certainement tentés, comme après celle de 1914-1918, pour prévenir, par l'organisation d'une paix durable, le retour des calamités encore plus effroyables qu'elle aura déchainées. Les mêmes aspirations appellent des tentatives similaires. Bien que la constitution et l'activité de la S. D. N. aient suscité de vives critiques et souvent éveillé le scepticisme sur la valeur de l'institution, les peuples et les gouvernements chercheront sans doute encore les bases de la paix dans la création d'un organisme international fondé sur la collaboration entre les nations. Au cas même où la formule ancienne de l'égalité des Etats serait remplacée par celle d'ordres continentaux dirigés par une ou plusieurs grandes puissances, leur hégémonie politique laisserait vraisemblablement place, au moins dans les domaines intellectuel, économique, social, du travail, pour une coopération entre les Etats, et certains organismes internationaux survivront ou prendront naissance. Le Tribunal administratif de la S. D. N. pourra servir de modèle à l'organisation de recours juridictionnels pour leur personnel administratif.

PREMIERE PARTIE

LE STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.

CHAPITRE PREMIER

CARACTERES GENERAUX DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.

Dans les Etats modernes, le contrôle juridictionnel de la légalité est une fonction publique comme les fonctions législative et gouvernementale. Il est exercé par des organes permanents dont la juridiction s'impose à tous les plaideurs et dont la composition, le fonctionnement et la compétence sont réglés par le droit positif, en dehors de toute intervention des parties. Le progrès du droit positif en ce domaine consiste à perfectionner l'administration de la justice par des procédés qui garantissent la capacité technique des juges et leur indépendance à l'égard des gouvernants et des parties.

Dans certains pays, en France notamment, la fonction juridictionnelle est répartie entre des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs, soit en vue de sauvegarder l'indépendance des autorités administratives à l'égard des autorités judiciaires (Loi des 16-24 août 1790), soit pour mieux adapter l'exercice de cette fonction à la nature des litiges.

Le régime de la justice publique a remplacé dans tous les Etats le système de la justice privée, mais l'esprit de ce système a laissé des traces dans le milieu interétatique. L'arbitrage international réserve aux parties l'initiative de l'organisation de l'instance et le choix des juges. C'est en leur nom, et non pas comme représentant de la communauté internationale, que l'arbitre rend sa sentence. L'arbitrage est une forme de la collaboration conventionnelle interétatique. Les Etats en litige organisent cette procédure comme ils concluraient un traité. Le point de vue des intérêts nationaux y prédomine sur l'esprit international.

La conclusion d'un accord sur le choix d'un arbitre, sur les limites de leur compétence et sur la procédure est souvent impossible entre deux Etats déjà divisés par un conflit. Aussi a-t-on essayé d'organiser à l'avance une Cour toute prête à fonctionner quand des litiges naîtront

par la suite. La Cour permanente d'arbitrage, créée par les Conférences de La Haye, ne supprime pas entièrement la difficulté, car elle n'est qu'une liste d'arbitres proposés au choix des parties. En 1907, le projet de création d'une Cour de justice arbitrale a échoué.

La Cour permanente de justice internationale est, au contraire, un corps de magistrats vraiment permanent. Son institution met à la disposition des Etats entre lesquels s'élève un différend un tribunal organisé et les dispense de tenter un accord sur le nom des arbitres et sur les règles de la procédure. Elle éloigne du régime arbitral l'organisation de la justice dans le milieu international et la rapproche de la structure des tribunaux étatiques permanents.

L'évolution n'est cependant pas achevée. La Cour permanente n'est pas une juridiction obligatoire. L'Assemblée n'a pas retenu sur ce point les conclusions du comité des juristes. Aux termes de l'article 36 du Statut : « La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront. » En d'autres termes, la compétence de la Cour demeure facultative : il dépend des Etats en litige de la saisir et de délimiter sa mission. L'exercice de la juridiction de la Cour demeure subordonné à la bonne volonté concordante des gouvernants.

Toutefois, si la règle de la compétence facultative rattache encore la Cour permanente au système de la justice arbitrale et de la collaboration conventionnelle, des procédures ont été organisées en vue de réaliser, préalablement à la naissance des litiges, l'obligation des Etats de recourir à la juridiction de la Cour. En ce sens, l'Acte général de conciliation, de règlement judiciaire et de règlement arbitral, adopté en 1928, ainsi qu'un nombre considérable de traités bilatéraux de règlement pacifique des différends, confèrent à la Cour juridiction obligatoire pour des catégories importantes de différends, notamment celle des différends « d'ordre juridique », ou « pour tous les différends » sans exception. De même, un grand nombre de conventions spéciales, bilatérales ou plurilatérales, reconnaissent compétence à la Cour dans des circonstances déterminées.

Sa compétence résulte, dans ces divers cas, de conventions intervenues entre des Etats. L'article 36 du Statut a inauguré une autre procédure, qui ne subordonne plus sa compétence à un accord, mais peut lier un Etat par déclaration unilatérale. Les membres de la Société pourront, à toute époque, déclarer reconnaître « comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique » dont le texte énumère l'objet.

L'introduction de ces procédés juridiques ne détruit pas le principe de la compétence facultative de la Cour permanente. Sa juridiction n'est obligatoire que pour les Etats liés par une convention ou une déclaration, pour les catégories de différends, et sous les réserves visées dans ces accords. Le consentement des deux Etats est toujours nécessaire pour la saisir et délimiter la mission des juges. Mais il n'est pas indifférent que de tels engagements aient été pris à l'avance, objecti-

vement, alors qu'aucun litige ne divisait les Etats qui se lient. Au lieu de les laisser, en cas de conflit, dans une situation juridique individuelle, difficile à résoudre par un accord, l'organisation permanente de la Cour et les engagements permanents des Etats placent ceux-ci dans une situation analogue à la situation légale et réglementaire des plaideurs en face des juridictions étatiques.

Comme la Cour permanente, le Tribunal administratif de la S. D. N. est une institution de justice internationale. Il fonctionne dans un milieu interétatique. Sa création et son statut sont l'œuvre des organes communs d'une Société internationale et les différends qu'il est appelé à régler opposent à des administrations internationales des fonctionnaires internationaux.

Le Tribunal administratif, d'autre part, est un organe permanent, constitué préalablement à tout litige dans sa composition et sa procédure, et tout prêt à fonctionner lorsqu'il vient à être saisi d'un différend. Cette physionomie lui est commune avec la Cour permanente de justice internationale et avec les tribunaux de l'ordre étatique.

Dans le milieu international, le Tribunal administratif de la S. D. N. représente un type plus évolué que la Cour permanente. Selon son statut, et sous certaines réserves que nous examinerons plus loin, sa compétence est obligatoire. Le fonctionnaire du Secrétariat ou du B. I. T. n'a pas la faculté de porter sa requête devant d'autres juges et l'administration qu'il assigne ne peut décliner la compétence du tribunal. L'institution dépasse le régime de l'arbitrage, auquel la Cour permanente demeure partiellement attachée avec sa compétence facultative. Elle atteint le type super-étatique, voisin du type des sociétés étatiques, selon lequel un groupe sociologique fonctionne avec ses organes propres et différenciés. La S. D. N. et l'O. I. T. marchent, nous l'avons vu, vers ce type; elles ont *leurs* organes gouvernants, *leurs* services administratifs, *leurs* fonctionnaires. Elles ont aussi *leur* Tribunal, dont la fonction juridictionnelle s'impose aux parties, comme s'imposent aux gouvernés, dans les sociétés étatiques, la compétence des tribunaux, aussi bien que les fonctions législative et gouvernementale.

La nature des litiges soumis à la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N. a sans doute contribué à faire accepter par l'Assemblée une compétence obligatoire, que les résistances de certains Etats ont refusée à la Cour permanente de justice internationale. Si ces deux corps constituent des organes internationaux, il suffit de jeter les yeux sur les rôles de leurs audiences pour mesurer la distance qui sépare, quant à leur portée internationale, les affaires qu'ils ont eues à trancher. Les litiges soumis à la Cour permanente opposent des Etats; ils mettent souvent en jeu des intérêts nationaux et parfois même, menacent la paix du monde.

Devant le Tribunal administratif de la S. D. N., des fonctionnaires plaident contre leur administration, sur leur droit à une pension, sur la régularité de leur renvoi, etc. De tels procès ne mettent pas en question des intérêts nationaux, ni la tranquillité de la communauté inter-

nationale. La portée des jugements du tribunal ne dépasse guère la marche régulière des services et la situation d'un fonctionnaire ou d'une catégorie de fonctionnaires. Malgré la qualité internationale de ces différends, on conçoit que les puissances, si jalouses de sauvegarder leurs intérêts; lors de la discussion du statut de la Cour permanente, aient admis sans débat la juridiction obligatoire d'un tribunal administratif. Par la nature des litiges de sa compétence, le Tribunal administratif de la S. D. N. n'est-il pas plus proche des juridictions administratives internes, notamment du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture en France, que de la Cour permanente de justice internationale ?

Malgré les traits communs qui les rapprochent, le Tribunal administratif de la S. D. N. diffère profondément des tribunaux administratifs français par la spécialisation plus complète de sa constitution et de sa fonction. Ses membres sont étrangers aux services administratifs de la S. D. N. et sa compétence est exclusivement juridictionnelle, tandis que le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture sont, en même temps que des juges, les conseils du gouvernement ou de l'administration et conservent dans leur organisation des attaches avec l'administration active.

Ces caractères propres aux tribunaux administratifs français s'expliquent par leur origine historique et par les raisons particulières qui motivent leur création ou leur maintien. La loi des 16-24 août 1790 interdisait aux corps judiciaires de connaître des litiges intéressant les administrations. La compétence sur ces litiges fut confiée d'abord aux administrateurs-juges, puis, en l'an VIII, à des tribunaux administratifs; mais la séparation de l'administration active et du contentieux ne s'est opérée que progressivement au Conseil d'Etat, par substitution de la justice déléguée à la justice retenue, par élimination des administrateurs actifs de la fonction de juger et par répartition interne du personnel en des subdivisions spécialisées dans la fonction juridictionnelle.

La séparation n'a pas été complètement réalisée, surtout dans les conseils de préfecture, dont les membres sont tous conseillers et juges. L'interpénétration de la juridiction active et de l'administration active subsiste même dans l'organisation du Conseil d'Etat. Sa survivance s'explique par les considérations invoquées en faveur du maintien de la séparation des autorités administrative et judiciaire. On ne justifie plus ce principe par la méfiance de l'exécutif à l'égard des tribunaux judiciaires, mais par les aptitudes spéciales considérées comme indispensables aux jugements administratifs, et qui feraient défaut aux magistrats judiciaires. Le règlement juridictionnel des litiges administratifs exige une connaissance approfondie de l'organisation et du fonctionnement des services publics, ainsi que des nécessités pratiques qu'impose leur marche régulière. Des juges longtemps écartés des affaires administratives ne possèdent pas cette expérience.

D'autre part, les magistrats de l'ordre judiciaire sont accoutumés à statuer par interprétation des textes d'une législation complète et codi-

fiée, tandis que le juge administratif, en présence des lacunes des lois administratives, est souvent obligé de jouer un rôle prétorien (1).

Le principe de la séparation des autorités administratives, qui domine l'organisation et les règles de compétence des tribunaux administratifs en France, est resté complètement étranger à l'institution du Tribunal administratif de la S. D. N. Si le Tribunal est, par sa compétence, un tribunal administratif, son caractère de tribunal international est prédominant. Il ne s'agissait pas, lors de sa création, de détacher de l'organisation générale de la fonction juridictionnelle un rameau dirigé vers les affaires de l'administration — problème politique et juridique interne, né en France de circonstances historiques particulières. Dépourvu de territoire et de ressortissants, le milieu international n'a guère l'occasion de susciter des différends de droit privé, réservés dans certaines sociétés étatiques à la compétence des tribunaux judiciaires, et aucune organisation interétatique n'a eu jusqu'ici à instituer des tribunaux pour la solution des litiges de cette nature.

Le problème posé lors de la création du Tribunal administratif de la S. D. N. était donc d'ordre international bien plutôt que d'ordre administratif. Tandis que le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire conduit à mettre en relief la nature administrative des litiges et le fait qu'un service public y est intéressé, le caractère international du différend l'emportait ici sur son caractère administratif, la nature internationale du service mis en cause l'emportait sur la qualité de service public administratif. Par son caractère international, le problème à résoudre était ainsi de même nature que le problème réglé par la création de la Cour permanente de justice internationale. Il consistait à établir dans une société interétatique une organisation de la fonction juridictionnelle différenciée à la fois des organes juridictionnels étatiques et des organes interétatiques investis de la fonction législative ou de la fonction exécutive.

Dans la mesure limitée de sa compétence d'attribution, la création du Tribunal administratif de la S. D. N. répond parfaitement à ces données. Comparé aux tribunaux administratifs français et à la Cour permanente de justice internationale, il constitue l'institution juridictionnelle la plus évoluée, dotée d'une compétence obligatoire et exclusivement juridictionnelle, complètement différenciée dans sa constitution des autres organes fonctionnels de la S. D. N. et composée de juges indépendants, tant à l'égard des fonctionnaires requérants et de l'administration que des Etats membres de la communauté internationale.

(1) Cf. Roger BONNARD, *op. cit.*, p. 113-114.

CHAPITRE II

COMPOSITION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.

Les caractères spécifiques du Tribunal administratif de la S. D. N., que nous venons de dégager, ressortent des règles statutaires de sa composition. Ces règles garantissent, en même temps que la compétence technique des juges, leur complète indépendance à l'égard des parties comme des Etats.

Aux termes de l'article III de son statut, « le Tribunal comprend trois juges titulaires et trois juges suppléants, dont chacun doit appartenir à une nationalité différente. Les juges et les juges suppléants sont nommés par le Conseil de la Société des Nations pour une période de trois années, sauf application de dispositions transitoires à instituer par le Conseil afin de permettre un roulement annuel. Le Tribunal choisit parmi les juges titulaires son président et son vice-président. »

SECTION I. — NOMBRE DES JUGES.

Par le nombre de ses membres, le Tribunal administratif de la S. D. N. constitue un corps beaucoup plus restreint que la Cour permanente de justice internationale et que le Conseil d'Etat.

La Cour permanente se compose de quinze membres.

Un tribunal organisé par la grande majorité des Etats et ouvert à la communauté internationale tout entière ne pouvait comprendre un ressortissant de chaque Etat. Du moins, les petites puissances ont-elles voulu, par un nombre élevé de membres, prévenir un monopole de fait des grandes puissances et se réserver l'espoir d'obtenir des sièges à la Cour. Le statut avait réservé à l'Assemblée la faculté de porter le nombre des membres à vingt et un. Cette disposition répondait à la même idée : faire une place à des nationaux de nouveaux Etats membres de l'institution, notamment des grandes puissances qui n'en faisaient pas encore partie.

Les amendements au Statut de la Cour adoptés par l'Assemblée le 14 septembre 1929 ont supprimé cette faculté.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. comprend trois juges titulaires et trois juges suppléants. Dans sa composition initiale, la Cour

comprenait onze juges titulaires et quatre juges suppléants, destinés à compléter la Cour en cas d'empêchement de juges titulaires ou de vacances d'emploi.

La rédaction nouvelle de 1929 a éliminé la distinction entre juges titulaires et suppléants. Tous les membres sont titulaires. Cette réforme établit une égalité plus parfaite des juges et elle est la conséquence de l'obligation imposée aux membres de la Cour d'être à sa disposition. Le *quorum* est de neuf juges à la Cour permanente (art. 25).

Le Conseil d'Etat comprend, indépendamment des conseillers en service extraordinaire, qui n'ont que voix consultative et ne participent pas à la fonction juridictionnelle, 30 Conseillers d'Etat en service ordinaire et une catégorie de membres dont la fonction principale est de préparer la discussion et la décision : les maîtres des requêtes et les auditeurs. Cette catégorie n'existe pas à la Cour permanente ni au Tribunal administratif de la S. D. N.

Si, d'autre part, le nombre des conseillers d'Etat est élevé, ils ne jugent généralement pas comme le Tribunal administratif de la S. D. N. et la Cour permanente (1), en assemblée plénière. A côté de l'assemblée publique du contentieux ont été créées des subdivisions de plus en plus nombreuses et restreintes, sections et sous-sections, qui ont reçu dans une mesure plus ou moins large le pouvoir de décision.

Quant aux Conseils de préfecture interdépartementaux, institués par le décret du 6 septembre 1926, ils se composent d'un président et de quatre conseillers. Pour certaines catégories d'affaires, le Conseil de préfecture peut même déléguer à un de ses membres sa fonction de juger. L'administration de la justice par un juge unique, qui se rencontre aussi dans l'ordre judiciaire (juge de paix ; président du tribunal en matière de loyers, etc.), n'est pas prévue devant la Cour permanente, ni devant le Tribunal administratif de la S. D. N.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. ne comporte pas, comme le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture, de commissaire du gouvernement, membre du tribunal qui joue le rôle de ministère public et présente ses conclusions sur le point de vue du droit. Il est permis de regretter l'absence de cet organe dans un tribunal chargé d'examiner le contrôle de la conformité des décisions contestées au droit positif.

SECTION II. — NOMINATION DES JUGES.

Les juges et les juges suppléants du Tribunal administratif de la S. D. N. sont nommés par le Conseil.

Le Conseil est l'organe de gouvernement de la S. D. N., comparable à certains égards au conseil des ministres dans les Etats parlementaires. On peut donc rapprocher le mode de nomination des juges du Tribunal

(1) Toutefois, la Cour constitue des Chambres spéciales composées de cinq juges, pour les affaires concernant le travail, soit le transit et les communications (art. 26 et 27) et une chambre de trois juges appelée à statuer en procédure sommaire (art. 291).

administratif de la S. D. N. de celui des conseillers d'Etat par décret pris en conseil des ministres. Les conseillers de préfecture sont nommés par décret simple du président de la République.

La désignation de tous ces juges administratifs a lieu sans intervention de l'organe législatif, ni des parties.

Dans ses sessions de février et d'avril 1927, la Commission de contrôle s'était déclaré hostile au choix des juges par les plaideurs. Il inclinait toutefois à donner au personnel et à l'administration le droit de nommer chacun un juge, préalablement à la naissance d'un différend, ou du moins de présenter au Conseil une liste de candidats.

La Commission de contrôle et l'Assemblée, estimant que le Tribunal devait constituer « un organisme entièrement indépendant et strictement judiciaire », ont écarté cette suggestion, ainsi que l'adjonction au Tribunal d'assesseurs ou de juges désignés par l'administration et par le personnel.

Les membres de la Cour permanente sont élus par l'Assemblée et par le Conseil de la S. D. N., sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage (art. 3). L'Assemblée et le Conseil procèdent à l'élection, indépendamment l'un de l'autre (art. 8). Les grandes puissances avaient proposé la désignation des membres par le Conseil; les petites puissances, qui répugnaient à la création d'une Cour où ne figurerait pas nécessairement un de leurs ressortissants, réclamaient du moins, au nom de l'égalité des Etats, l'élection par l'Assemblée, dans laquelle tous les Etats membres ont une voix. Pour vaincre une résistance qui, en 1907, avait causé l'échec de la Cour de justice arbitrale, l'Assemblée a adopté une formule transactionnelle, l'élection par l'Assemblée et par le Conseil. L'élection a lieu à la majorité absolue, à l'Assemblée comme au Conseil (art. 10 et 11). Les puissances qui ont un siège dans le Conseil disposent ainsi de deux voix.

Le droit de récusation n'est admis ni devant les tribunaux administratifs français, ni devant le Tribunal administratif de la S. D. N., ni devant la Cour permanente. Les parties ne prennent pas part à la nomination des juges, même de la Cour permanente. Toutefois, les Etats ont, nous allons le voir, la faculté de faire compléter la composition de la Cour par un juge de leur nationalité.

SECTION III. — NATIONALITÉ DES JUGES.

Chacun des juges titulaires et des juges suppléants, dispose l'article III du statut du Tribunal administratif de la S. D. N., doit appartenir à une nationalité différente.

Dans un organe juridictionnel, l'indépendance des juges à l'égard des plaideurs est la condition essentielle à un examen impartial de la régularité en droit des situations juridiques. L'organisation de tribunaux permanents, constitués préalablement à la naissance des litiges, contri-

bue à garantir cette indépendance, en écartant toute participation des parties en cause à leur nomination.

Dans l'ordre interétatique, cette préoccupation conduit à constituer des tribunaux en dehors de toute considération de nationalité des juges, qui doivent s'inspirer des règles du droit et de l'esprit international, à l'exclusion de tout préjugé favorable aux intérêts nationaux.

Au Tribunal administratif de la S. D. N., la nationalité des juges est indépendante de celle des fonctionnaires requérants. Le personnel du Secrétariat et du B. I. T. compte des ressortissants d'Etats demeurés en dehors ou sortis de l'organisation internationale; des juges du Tribunal pourraient être choisis parmi les ressortissants d'Etats non membres de la S. D. N.

La disposition de l'article III du statut a pour but d'éviter qu'une ou plusieurs puissances n'essayent de se faire une place prépondérante, voire d'obtenir une sorte de monopole, au sein du Tribunal. Cette préoccupation se concilierait mal avec l'esprit international qu'on demande aux juges du Tribunal.

En fait, les gouvernements étatiques et les opinions publiques nationales conservent un certain scepticisme sur l'esprit international des magistrats « dénationalisés ». La nationalité d'origine marque les individus d'une trop forte empreinte pour détruire l'impression que des fonctionnaires, ou même des juges, puissent se dégager d'un esprit favorable à leur pays, ou du moins de leurs conceptions nationales particulières.

Des inquiétudes de cette nature se sont fréquemment manifestées à l'Assemblée de la S. D. N. Les délégués de puissances qui n'avaient aucun de leurs ressortissants dans ses services ont maintes fois réclamé la représentation de tous les Etats membres, au moins dans le haut personnel, soit par roulement, soit proportionnellement aux cotisations versées. Le Secrétaire général et la Directeur du B. I. T. se sont toujours élevés contre la conception d'une représentation des Etats, contraire au caractère international de l'institution, et les Commissions de l'Assemblée ont seulement retenu le principe d'une répartition équitable des postes entre les diverses nationalités, à égalité de compétence technique (1). La révision du statut du personnel en 1928 a proclamé le caractère international des fonctionnaires de la S. D. N. Toutefois, dans une résolution du 17 octobre 1932, l'Assemblée a prescrit de ne pas engager parmi les hauts fonctionnaires plus de deux ressortissants d'un membre quelconque de la Société.

L'idée de représentation des Etats est particulièrement dangereuse dans un organisme juridictionnel, chargé du contrôle objectif de la légalité. La « répartition équitable » des sièges entre les ressortissants des divers Etats peut d'ailleurs s'y justifier, comme dans un service administratif international quelconque, par des considérations d'ordre technique. Si l'existence ou le sens de la règle de droit qui détermine sa compétence sont douteux, le Tribunal de la S. D. N. se reconnaît le

(1) Cf. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 640 et s.

droit de faire appel aux principes généraux du droit, à la doctrine et à la jurisprudence des pays. Il est bon que les diverses conceptions juridiques nationales se trouvent représentées au sein du Tribunal.

Ainsi peut s'expliquer, en dehors de toute idée de représentation des intérêts nationaux, la disposition de l'article III du statut qui impose la nomination de juges de nationalités différentes. Dans le même esprit, l'article 395 du traité de Versailles décide que le choix des agents du B. I. T. sera porté sur des personnes de différentes nationalités, pour permettre une représentation des diverses conceptions juridiques et sociales du Travail.

Dans son article II, le Statut de la Cour permanente de justice internationale proclame l'indépendance et le caractère international des membres de la Cour. Ils sont élus « sans égard à leur nationalité ». Cette notion de l'internationalisation des juges constituait, à l'époque de la création de la Cour permanente, une nouveauté en droit international positif ; elle répond à l'idéal d'une Cour de justice internationale. Elle n'a d'ailleurs que la valeur d'une recommandation adressée aux électeurs de considérer les qualités morales et la valeur technique des candidats, de préférence à leur nationalité.

Plusieurs dispositions du statut de la Cour visent à établir une répartition équitable des sièges, comme dans le Tribunal administratif de la S. D. N. ; mais l'idée de représentation nationale y est encore plus accusée. Ce sont les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage qui sont chargés de présenter au choix de l'Assemblée et du Conseil les listes de candidats. Ils peuvent désigner quatre personnes, dont deux au plus de leur nationalité (art. 4 et 5).

D'autre part, la Cour ne peut comprendre plus d'un ressortissant du même Etat membre, comme le Tribunal administratif de la S. D. N. Au cas où l'Assemblée et le Conseil en choisiraient plusieurs, le plus âgé est seul élu (art. 10).

La diversité obligatoire des nationalités peut, ici encore, se justifier par un motif de compétence technique. Conformément à l'article 38 de son statut, la Cour permanente applique, en dehors des conventions et de la coutume internationales, « les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées et, comme moyen auxiliaire, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés ». Il est utile que dans la Cour prennent place des membres instruits des divers courants du droit, de la jurisprudence et de la doctrine dans le monde.

L'article 9 du statut de la Cour recommande aux électeurs de tenir compte de cette considération. « Dans toute élection, les électeurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de la civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde. »

Le statut de la Cour présente une disposition originale, que n'a pas reproduite le statut du Tribunal administratif de la S. D. N. Les Etats parties n'ont pas la faculté, pas plus que devant le Conseil d'Etat ou le Tribunal de la S. D. N., de récuser des juges. En particulier, si

dans la Cour figurent des juges nationaux des parties, chacune d'elles ne peut récuser le juge national de son adversaire. « Les juges de la nationalité de chacune des parties en cause conservent le droit de siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie » (art. 31, al. 1^{er}). C'est la conséquence du caractère international des juges : en entrant à la Cour, ils se sont en quelque sorte « dénationalisés » ; les parties n'ont pas à tenir compte du lien d'allégeance qui les rattache à tel ou tel Etat.

Mais l'article 31 prévoit ensuite l'adjonction au Tribunal de juges de la nationalité des parties. « Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner pour siéger un juge suppléant, s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge pris de préférence parmi les personnes qui ont fait l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5. »

« Si la Cour ne compte sur le siège aucun juge de la nationalité des parties, chacune de ces parties peut procéder à la désignation ou au choix d'un juge de la même manière qu'au paragraphe précédent. »

Les juges ainsi désignés et choisis « statuent sur un pied d'égalité avec leurs collègues ».

En faveur de cette disposition, on a fait valoir, au cours de la discussion du statut, qu'elle était conforme à l'esprit de l'article 9 et qu'elle faciliterait la rédaction des arrêts de la Cour. Au Comité des juristes, M. de La Pradelle avait en outre développé un argument d'ordre politique : la présence de juges nationaux serait de nature à renforcer la confiance des Etats et de l'opinion dans la Cour, confiance indispensable à la vitalité d'une jeune institution. L'intervention directe des Etats plaideurs dans la composition de la Cour est cependant une survivance de l'idée de représentation des Etats dans des litiges où sont engagés des intérêts nationaux, survivance plus conforme à l'esprit de l'arbitrage qu'au caractère international de la juridiction de la Cour.

SECTION IV. — SÉLECTION DES JUGES.

En dehors de la diversité des nationalités, le statut du Tribunal administratif de la S. D. N. n'a subordonné la nomination des juges à aucune condition d'âge, de sexe, ni d'aptitudes intellectuelles ou professionnelles. Le rapport de la Commission de contrôle se bornait à une brève indication : « On peut s'attendre à ce que le Conseil désigne des personnalités ayant acquis une expérience juridique, soit comme juges de tribunaux civils ou administratifs, soit comme avocats ou hommes de loi. » Le Conseil s'est en fait inspiré de cette discrète recommandation et son choix s'est porté sur des juristes, professeurs ou praticiens.

Le statut de la Cour permanente indique lui-même les qualités requises de ses membres. Article 2 : « La Cour permanente est un corps de justice indépendant, élu, sans égard à leur nationalité, parmi les

personnes jouissant de la plus haute considération morale et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice dans leurs pays respectifs des plus hautes fonctions judiciaires ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international. » Ce sont là des recommandations faites aux électeurs pour les guider dans leur choix. Pour mieux assurer la qualité du recrutement des juges, le statut a organisé un système de présentation des candidats par les groupes nationaux de la Commission d'arbitrage (art. 4 et 5), et l'article VI recommande à chaque groupe national, avant de procéder à cette désignation, « de consulter la plus haute Cour de justice, les Facultés et les Ecoles de Droit, les Académies nationales et les sections nationales d'académies internationales vouées à l'étude du droit ».

Le statut de la Cour permanente prévoit, en outre, de nombreux cas d'incompatibilités. Aux termes de l'article 16 : « Les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative », et un amendement adopté en 1929 a ajouté : « ...ni se livrer à aucune autre occupation de caractère professionnel ». En cas de doute, la Cour décide. D'autre part, l'article 17 interdit aux membres de la Cour de « participer au règlement d'aucune affaire dans laquelle ils sont antérieurement intervenus comme agents, conseils ou avocats de l'une des parties, membres d'un tribunal national ou international, d'une Commission d'enquête ou à tout autre titre. En cas de doute, la Cour décide. »

Le statut du Tribunal administratif de la S. D. N. ne contient aucune de ces incompatibilités ou interdictions. La faible durée des sessions et la nature administrative des litiges soumis au Tribunal ne justifiaient pas d'emprunter au statut de la Cour permanente des dispositions faites pour rassurer les Etats et les opinions publiques sur l'indépendance d'une institution appelée à statuer sur des litiges qui mettent en jeu les intérêts des Etats et fondée pour la première fois sur l'esprit international.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a pour mission de contrôler l'application des règles du droit administratif qui régissent la situation des fonctionnaires internationaux. Sa compétence exige donc des juges la connaissance de ce droit administratif et l'expérience de la marche des services internationaux et de leurs nécessités. Le procédé le plus efficace pour recruter des juges instruits des affaires administratives n'aurait-il pas été de les choisir parmi les fonctionnaires du Secrétariat ou du B. I. T. ?

Le rapporteur de la Commission de contrôle n'avait pas cru devoir retenir ce mode de sélection. Un grand nombre de personnes étrangères aux services de la S. D. N., observait-il, sont appelées à s'occuper de ses affaires et les juges nommés pour une assez longue durée, et rééligibles, acquerront une expérience administrative suffisante.

En France, le recrutement du personnel des tribunaux administratifs est organisé en vue de former des magistrats instruits des règles et des besoins des services publics, autant que de l'art de dire le droit.

et c'est par la spécialisation technique qu'on justifie généralement en France le maintien des juridictions administratives. L'admission au Conseil d'Etat a lieu après un concours difficile; depuis le décret du 6 septembre 1926, les conseillers de préfecture se recrutent aussi par la voie de concours. Ces fonctions constituent une carrière entourée de certaines garanties d'avancement.

D'autre part, le cumul des fonctions consultatives et juridictionnelles, d'ailleurs limité dans le Conseil d'Etat aux assemblées plénières, l'accès aux tribunaux administratifs de fonctionnaires du dehors, et la possibilité de détacher leur personnel dans une administration active, établissent une interpénétration de l'administration et de la juridiction, qui entretient, au Conseil d'Etat comme aux Conseils de préfecture, l'expérience du fonctionnement des services publics et la compréhension de leurs nécessités.

SECTION V. — DURÉE DES FONCTIONS DES JUGES.

Les juges du Tribunal administratif de la S. D. N. et les membres de la Cour permanente de justice internationale ne sont pas, comme les conseillers d'Etat et les conseillers de préfecture, des magistrats de carrière. Les statuts de ces institutions ont délimité la durée de leurs fonctions. Les juges et juges suppléants du Tribunal administratif de la S. D. N. sont nommés pour une période de trois années (Statut, art. III). Les membres de la Cour permanente sont élus pour neuf ans (Statut de la Cour, art. 13).

La limitation de la durée du mandat facilite une « répartition équitable » par roulement entre les nationalités, qui évite le monopole de fait de quelques puissances. Cette considération a moins de poids pour les juges du Tribunal administratif, mais le caractère intermittent de leurs fonctions, qui les autorise à poursuivre leur activité publique ou privée, s'accorderait mal avec un mandat d'une durée illimitée.

La durée des fonctions doit cependant être assez longue pour permettre aux juges d'acquérir l'expérience juridictionnelle et administrative qui donnera l'autorité à leurs jugements. Le rapport de la Commission de contrôle envisageait en ce sens un mandat de cinq années.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. se renouvelle partiellement chaque année. L'article III du statut a invité le Conseil à prendre les dispositions transitoires nécessaires « afin de permettre un roulement annuel ». Ce procédé assure au Tribunal de la S. D. N. la continuité de son personnel. Les membres nouveaux bénéficient de l'expérience administrative et judiciaire des juges en exercice. La continuité confère aux décisions du Tribunal une unité de vues, qui a permis la formation d'une jurisprudence.

La Cour permanente est, au contraire, renouvelée intégralement tous les neuf ans. Ce procédé, qui ne permet pas de réaliser aussi efficace-

ment la continuité de la jurisprudence, a paru aux membres de l'Assemblée mieux assurer la répartition équitable, recommandée par l'article 9, des grandes formes de la civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

Aux termes de l'article 13, les membres de la Cour permanente sont rééligibles. La rééligibilité prolonge l'expérience des membres réélus, qui profite aux membres nouveaux, et donne plus d'autorité aux jugements de la Cour.

La Commission de contrôle a aussi admis la rééligibilité des juges du Tribunal administratif de la S. D. N., mais elle n'a pas estimé nécessaire d'insérer à cet effet une disposition dans le statut.

L'article 18 du statut de la Cour permanente établit une garantie de l'indépendance des juges. « Les membres de la Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils ont cessé de répondre aux conditions requises.

« Le Secrétaire général de la S. D. N. en est officiellement informé par le greffier.

« Cette communication emporte vacance du siège. »

Cette disposition rappelle la déchéance, susceptible d'être prononcée en France par la Cour de Cassation, réunie en Conseil supérieur de la magistrature, contre les membres des tribunaux judiciaires, magistrats de carrière qui jouissent de l'immovibilité.

Les fonctionnaires du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture peuvent être révoqués, mais en pratique, cette mesure n'a jamais été prise contre un membre du Conseil d'Etat.

La Commission et l'Assemblée ont entendu faire du Tribunal administratif de la S. D. N. un corps de juges indépendants et il ne semble pas que le Conseil puisse révoquer un juge qu'il a nommé. Il est regrettable que le statut ne contienne pas de disposition similaire à celle de l'article 18 du statut de la Cour, qui sauvegarde l'indépendance des juges par une procédure subordonnant leur exclusion au jugement unanime de leurs pairs.

L'article XI du statut a confié au Tribunal le soin, sous réserve des dispositions statutaires, d'arrêter son règlement en ce qui concerne : l'élection de son bureau ; la convocation et la tenue des sessions ; les règles à suivre pour l'introduction des requêtes et le développement de la procédure, y compris l'intervention de tiers dans l'instance ; et, d'une façon générale, toutes les questions relatives à son fonctionnement qui ne sont pas réglées par le statut.

Le Tribunal a qualité pour amender son règlement.

D'autre part, l'article X du statut a laissé au Secrétariat de la S. D. N. et au B. I. T. la faculté de prendre, en consultation avec le Tribunal, les mesures administratives nécessaires à son fonctionnement et il a fixé les principes de répartition des dépenses entre le Secrétariat et le B. I. T.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a arrêté son règlement le 2 février 1928.

SECTION VI. — LE BUREAU.

Comme la Cour permanente de justice internationale, le Tribunal administratif de la S. D. N. a son bureau, composé d'un président et d'un vice-président, élus parmi les juges titulaires (art. III).

Le bureau de la Cour est élu pour trois ans (statut, art. 215); le bureau du Tribunal administratif, pour un an (Règlement du T. A., art. 2). La limitation de la durée du mandat maintient l'égalité entre les membres et évite que le président et le vice-président ne se créent une situation prépondérante.

Le statut de la Cour admet cependant la rééligibilité du président et du vice-président (statut, art. 13). Au contraire, le président et le vice-président du Tribunal administratif de la S. D. N. ne sont pas rééligibles (Règlement, art. 2). Cette disposition réduirait singulièrement la liberté de choix du Tribunal, si sa composition ne se renouvelait en partie chaque année. Elle n'interdit pas de porter à la présidence un juge précédemment élu vice-président.

Le statut du Tribunal administratif lui avait laissé le soin de préciser les règles concernant l'élection de son bureau. C'est le Tribunal qui, dans l'article 8 de son Règlement, a fixé la durée du mandat du président et du vice-président et écarté leur rééligibilité.

Or, la disposition finale de l'article XI du statut donne au Tribunal qualité pour amender son Règlement. Il lui serait donc loisible d'abroger la règle de la non-rééligibilité. La réélection d'un de ses membres à la présidence ou à la vice-présidence pourrait être considérée comme une abrogation tacite, donnant naissance à la formation d'une règle coutumière nouvelle.

En fait, le Tribunal a réélu plusieurs fois le même président.

Les juridictions administratives en France ont été longtemps présidées par un administrateur actif. Le ministre de la justice était de droit président du Conseil d'Etat et un vice-président était choisi parmi les conseillers. Le ministre pouvait présider l'Assemblée générale et les sections administratives, mais, en fait, il présidait seulement les réunions solennelles tenues par l'Assemblée générale. La création, en 1936, d'un président du Conseil d'Etat désigné parmi ses membres a éliminé de la présidence le ministre de la justice.

La présidence du Conseil de préfecture, qui siégeait à la préfecture, appartenait de droit au préfet. Le décret du 6 septembre 1926 a écarté le préfet des conseils de préfecture interdépartementaux. Ces conseils ont désormais un président choisi parmi leurs membres.

Les présidents du Conseil d'Etat, de ses diverses subdivisions et des conseils de préfecture ne sont pas élus par les membres de ces conseils, mais nommés par décret.

SECTION VII. — LE GREFFE.

L'institution d'une juridiction permanente comporte la constitution d'un service chargé de recevoir les requêtes, de les communiquer aux membres du Tribunal et d'assurer les transmissions des pièces ainsi que les ratifications nécessaires, à l'occasion des instances portées devant le Tribunal.

Un greffe fonctionne au Conseil d'Etat, dirigé par un Secrétaire général, et dans chaque conseil de préfecture.

La Cour permanente de justice internationale a aussi son greffe. La Cour nomme son greffier, dont la fonction n'est pas incompatible avec celle de Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage (statut, art. 21). Les employés du greffe de la Cour sont des fonctionnaires publics internationaux dotés d'un statut.

Dans l'impossibilité d'évaluer le nombre des requêtes qui pourraient être soumises au Tribunal, ou le temps qui serait nécessaire à leur examen, la Commission de contrôle n'avait pas cru devoir, pour le moment, instituer un greffe spécial pour le Tribunal, et l'article XI du statut laissait au Tribunal le soin d'arrêter dans son règlement les règles à suivre pour l'introduction des requêtes et le développement de la procédure. L'article 4 du règlement organise le greffe du Tribunal.

« Le Tribunal sera pourvu d'un greffier, membre du personnel du Secrétariat de la S. D. N., désigné par le Secrétaire général.

« Il sera également pourvu d'un greffier adjoint, membre du personnel du B. I. T., désigné par le Directeur du B. I. T.

« En cas d'empêchement ou de vacance du poste, le greffier et le greffier adjoint seront remplacés par un fonctionnaire désigné respectivement par le Secrétaire général et par le Directeur du B. I. T. »

Ces dispositions manifestent la préoccupation de représenter les deux administrations dans le greffe du Tribunal, par deux fonctionnaires indépendants l'un de l'autre. Le Secrétariat de la S. D. N. et le B. I. T. constituent deux organismes indépendants : le Secrétaire de la S. D. N. n'est pas le supérieur hiérarchique du B. I. T., de même que le Conseil de la S. D. N. n'est pas au-dessus du Conseil d'administration de l'O. I. T. C'est sans doute cette dualité des institutions qui explique la pluralité des greffiers. L'O. I. T. n'en fait pas moins partie, aux termes de l'article 392 du Traité de Versailles, des institutions de la S. D. N. Le Tribunal administratif de la S. D. N. a été institué par l'Assemblée de la S. D. N. avec la collaboration du Secrétariat et du B. I. T. Sa compétence s'étend uniformément aux personnels de ces deux administrations. Leurs requêtes sont présentées, examinées et jugées devant le même juge et selon les mêmes règles de compétence et de procédure. Le statut et le règlement du tribunal ne font aucune distinction selon qu'une requête émane d'un fonctionnaire du Secrétariat ou d'un fonctionnaire du B. I. T.

La dualité des greffiers n'entraîne pas une diversité dans le rôle du greffe du Tribunal. Le greffier désigné par le Secrétaire général a sans doute, de par son titre, la prééminence sur le greffier adjoint

choisi dans le B. I. T., mais est-il son supérieur hiérarchique, ou bien existe-t-il entre eux une répartition des fonctions et de la responsabilité? Le greffier reçoit-il et suit-il les demandes des fonctionnaires du Secrétariat, le greffier adjoint, celles du personnel du B. I. T.? L'article 4 du Règlement du Tribunal ne prévoit pas une telle distribution des requêtes et l'unité du Greffe semble commandée par l'unité du rôle, de la procédure et du Tribunal, quelle que soit la catégorie du recours inscrit au greffe.

En pratique, c'est le greffier nommé par le Secrétaire général qui a signé tous les jugements du Tribunal, aussi bien dans les procès dirigés contre le B. I. T. que dans les litiges intéressant le Secrétariat.

La création d'un greffier adjoint ne répond donc à aucune nécessité pratique. Si elle se justifiait par l'indépendance du Secrétariat et du B. I. T., il aurait fallu donner à chaque greffier le même titre et leur attribuer des fonctions distinctes. Lorsque la compétence du Tribunal a été par la suite étendue au personnel du Greffe de la Cour permanente de justice internationale, puis aux fonctionnaires d'autres organisations, il aurait fallu pousser le scrupule jusqu'à attribuer à chacune d'elles la désignation de son propre greffier.

SECTION VIII. — LES SESSIONS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. est une juridiction permanente, en ce sens qu'il est organisé à l'avance et prêt à fonctionner à tout moment. Mais il ne siège pas en permanence, comme les tribunaux étatiques, administratifs ou judiciaires, qui siègent toute l'année sauf pendant la période légale des vacances judiciaires et dont les juges, exerçant une fonction publique à titre exclusif, sont rétribués par un traitement et jouissent de pensions de retraite.

Dans sa rédaction première, le Statut de la Cour permanente de justice internationale avait adopté le système de la session annuelle, fixée au 5 juin, sauf disposition contraire du règlement de la Cour, et se poursuivant jusqu'à épuisement du rôle (Article 23). Le texte réservait au président la faculté de convoquer la Cour en session extraordinaire quand les circonstances l'exigeraient. Le règlement de la Cour oblige le président à résider dans un rayon de dix kilomètres au maximum autour du Palais de la paix à La Haye et limite à trois mois la durée de ses grandes vacances (Article 12).

Les amendements au statut adoptés en 1929 ont donné à la Cour un caractère de permanence marqué.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 23 décide que « la Cour reste toujours en fonctions ». Il prévoit des vacances judiciaires, dont la période et la durée sont fixées par la Cour. Il impose à tous les membres, non pas la résidence obligatoire, mais l'obligation d'être à tout moment à la disposition de la Cour (1), à moins de congé régulier ou

(1) Un ou plusieurs juges pourront être dispensés de siéger, sous la condition que le nombre des juges ne soit pas inférieur à onze (art. 25 nouveau).

d'empêchement pour cause de maladie ou autre motif grave. Il donne droit aux membres dont les foyers se trouvent à plus de cinq jours de voyage normal de La Haye, à un congé supplémentaire de six mois tous les trois ans.

L'article 16 amendé accentue la physionomie nouvelle de la Cour : il ne permet plus aux membres de la Cour de se livrer à aucune occupation de caractère professionnel. Enfin les membres de la Cour reçoivent un traitement annuel.

Le nombre et l'importance des affaires soumises à la Cour, leur caractère parfois urgent, le fait qu'elle fonctionne non seulement en séances plénières, mais aussi en Chambres spéciales, enfin la préoccupation de renforcer la physionomie internationale de la Cour, expliquent ces modifications apportées à son statut.

Le nombre vraisemblablement restreint des affaires dont aurait à connaître le Tribunal administratif de la S. D. N., tribunal d'attribution à compétence très limitée, ne commandait pas d'organiser sa réunion permanente. Il eût été difficile, autant que superflu, d'exiger des juges la résidence obligatoire, et l'abandon de leurs fonctions, publiques ou privées.

Le statut du Tribunal administratif a écarté le système de la réunion permanente, comportant traitement annuel, vacances judiciaires et congé réglementaire. Les juges touchent une indemnité par jour de fonction. Le Tribunal se réunit en une session annuelle et, s'il est nécessaire, en session extraordinaire. La session annuelle peut même être supprimée. Aux termes de l'article IV du statut :

« Le Tribunal se réunit en session ordinaire aux dates fixées par son règlement, sous réserve qu'il y ait des affaires au rôle et que, de l'avis du président, ces affaires justifient la tenue de la session. Une session extraordinaire pourra être convoquée à la demande du président en exercice du Conseil de la Société des Nations ou du président du Conseil d'administration du Bureau International du Travail. »

La session ordinaire s'ouvre dans le mois de mai, à la date fixée par le président, qui peut, selon les circonstances, avancer ou reculer l'ouverture de toute session (Règlement du Tribunal administratif, article 5). En fait, le Tribunal administratif a tenu seulement huit sessions ordinaires.

La décision du président fixant la date d'ouverture de la session ordinaire, ou d'une session extraordinaire, est portée à la connaissance des juges titulaires et suppléants trente jours au moins avant l'ouverture de la session.

Le juge empêché doit faire connaître télégraphiquement son empêchement au greffier. Ce dernier fait immédiatement appel aux juges suppléants, à tour de rôle, selon l'ordre alphabétique de leurs noms. Il eût été plus rationnel, comme le faisait l'article 15 initial du statut de la Cour, de les appeler dans l'ordre du tableau dressé en tenant compte d'abord de la priorité d'élection et ensuite de l'ancienneté d'âge.

SECTION IX. — LE RÉGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER.

« Le Secrétariat de la Société des Nations et le Bureau International du Travail prennent, en consultation avec le Tribunal, les mesures administratives nécessaires au fonctionnement de celui-ci. » (Statut, art. X, § 1^{er}).

Pour la répartition des frais entre le Secrétariat et le B. I. T., il y a lieu de faire une distinction. « Les frais occasionnés par les sessions, à l'exception des frais afférents à l'examen des requêtes particulières, seront partagés entre le Secrétariat et le Bureau International du Travail par moitié, ou dans la proportion qui sera fixée par l'Assemblée. Les frais afférents à l'examen d'une requête seront à la charge de l'administration contre laquelle la requête est dirigée. » (§ 2).

« Les indemnités accordées par le Tribunal sont supportées par le budget de l'administration intéressée. » (§ 3).

En vertu de l'article 32 ancien du statut de la Cour permanente, les juges titulaires recevaient une indemnité annuelle, fixée par l'Assemblée, sur la proposition du Conseil; les juges, titulaires ou suppléants, recevaient en outre une indemnité dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans sa rédaction de 1929, l'article 32 alloue aux membres de la Cour un traitement annuel, qui ne peut être diminué pendant la durée des fonctions.

Un règlement adopté par l'Assemblée fixe les conditions dans lesquelles des pensions sont allouées aux membres de la Cour et au greffier, ainsi que les conditions dans lesquelles ils sont remboursés de leurs frais de voyage.

Les traitements, indemnités spéciales et allocations sont exempts de tout impôt.

Le statut du Tribunal administratif de la S. D. N. n'a pas prévu l'attribution à ses membres d'un traitement annuel ou d'indemnités de fonctions. Conformément à une recommandation de la Commission de contrôle, les juges titulaires ou suppléants reçoivent une indemnité de séjour, correspondant approximativement à celle des juges de la Cour permanente de justice internationale, pour chaque période de vingt-quatre heures d'absence, hors de leurs foyers, occasionnée par les affaires du Tribunal, et ils sont remboursés de leurs frais de voyage, d'après le barème en vigueur pour les membres de la Société.

CHAPITRE III

COMPETENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.

SECTION I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. est un organe juridictionnel spécialisé. Il exerce en son propre nom la fonction de juger, la justice déléguée par la Société des Nations. Depuis sa création, les fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. peuvent appeler des décisions administratives, non plus devant leur supérieur hiérarchique ou l'organe suprême, ni devant un organe occasionnel chargé de préparer la sentence du Conseil de la S. D. N., mais devant des juges.

La Cour permanente de justice internationale et les tribunaux administratifs français ont aussi un pouvoir propre de décision. La loi du 24 mai 1872 a reconnu au Conseil d'Etat la justice déléguée; auparavant, sauf sous la Seconde République, il donnait seulement un avis au ministre. La décision appartenait au ministre qui exerçait la justice retenue. En fait, il suivait toujours l'avis du Conseil d'Etat.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. est spécialisé dans l'exercice de la fonction juridictionnelle; il n'est pas en même temps le conseil de l'administration active, comme les conseils de préfecture et comme le Conseil d'Etat, à l'intérieur duquel l'activité contentieuse et l'activité consultative sont d'ailleurs séparées.

Le Tribunal administratif n'exerce pas non plus, sur les affaires de sa compétence, une fonction consultative concurrente avec la fonction juridictionnelle. En vertu de l'article 14 du Pacte, la Cour permanente de justice internationale connaît de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront et donne des avis consultatifs sur tout point de droit dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. Un avis consultatif peut être demandé à la Cour, soit en dehors de tout litige, soit à l'occasion d'un différend déjà né.

L'exercice concurrent des deux fonctions n'est pas sans inconvénient. Après avoir donné un avis consultatif, les juges ne conservent plus intacte leur liberté de décision, lorsqu'ils sont appelés à l'occasion d'un différend à examiner la même question. L'avis préjuge naturelle-

ment la sentence juridictionnelle. C'est pourquoi la Cour permanente a peu à peu étendu à la procédure pour avis les garanties de la procédure juridictionnelle contradictoire.

C'est pour prévenir cet inconvénient que le statut a refusé au Tribunal administratif de la S. D. N. la compétence consultative. « L'instance judiciaire, estimait le rapporteur de la Commission de contrôle, ne doit jamais se lier préalablement sur une question qui peut être soumise plus tard à sa juridiction. »

La compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. est, rappelons-le, obligatoire et exclusive, comme celle des tribunaux étatiques. Le Tribunal est tenu de statuer sur les litiges de sa compétence. Les fonctionnaires du Secrétariat ou du B. I. T. ne peuvent appeler l'administration devant d'autres juges et celle-ci ne peut décliner la compétence du Tribunal. La mise en mouvement du Tribunal administratif et sa compétence ne dépendent pas, comme devant la Cour permanente de justice internationale, d'un accord réalisé par les parties au moment du litige, ni d'un engagement préalable, conventionnel ou unilatéral.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. est un tribunal international, institué dans le cadre de certaines organisations internationales déterminées. En dépit de son nom, sa juridiction n'englobe pas l'ensemble des institutions de la S. D. N. et elle atteint des organismes qui ne font pas à proprement parler partie de la S. D. N., bien que se rattachant à ses institutions. Lorsque sa compétence a été étendue à de nouvelles organisations internationales, certaines difficultés techniques ont conduit à l'organiser sous le nom d'arbitrage, dont nous préciserons plus loin la véritable signification.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. est enfin un tribunal administratif d'attribution. Tribunal administratif : le contenu de sa compétence est formé de requêtes dirigées contre des décisions administratives dont il examine la régularité. Tribunal d'attribution : sa compétence est limitée aux affaires que son statut lui attribue expressément.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. n'est donc pas investi de la plénitude de juridiction. La Cour permanente de justice internationale peut statuer sur toutes les affaires que les parties lui soumettront ou que les Etats se sont d'avance engagés à lui soumettre (statut, art. 36). Les tribunaux judiciaires ont aussi la compétence plénière dans les pays où n'existent pas de tribunaux administratifs. Le Tribunal administratif de la S. D. N. n'est pas la juridiction exclusive pour tous les procès, d'ordre administratif ou judiciaire, susceptibles de surgir dans le milieu de la S. D. N. ; tribunal administratif, il peut statuer seulement sur des litiges administratifs.

Il n'est pas non plus la juridiction générale chargée de l'ensemble du contentieux administratif de la S. D. N. Il n'est pas juge de droit commun en matière administrative, comme le Conseil d'Etat français (1), mais juge administratif d'attribution, comme les conseils de préfecture.

(1) Arrêt de principe : Cons. d'Etat, 13 décembre 1889, *Cadot*, Rec. Lebon, p. 1148.

Les auteurs de projets d'institution d'un Tribunal de la S. D. N. s'étaient montrés beaucoup plus généreux sur sa compétence. M. Albert Thomas, Directeur du B. I. T., s'inspirait de la conception française du Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative.

M. Frei attribuait à la juridiction spéciale dont il envisageait la création la connaissance de « tous les litiges où la S. D. N. ou ses services seraient intéressés, litiges entre la S. D. N. et un tiers, et entre la S. D. N. et ses fonctionnaires » (1).

M. Grunebaum-Ballin appelait le Tribunal à statuer sur les différends de toute nature dans lesquels la Société viendrait à être en cause : il énumérait notamment les litiges concernant : les engagements résultant de contrats passés soit avec son personnel, soit avec des entrepreneurs ou des producteurs, ou les dommages causés par ses agents et engendrant sa responsabilité, les droits acquis par donation, legs ou autrement, etc. (2).

Les formules employées par ces deux auteurs embrassaient même des catégories réservées en France aux tribunaux judiciaires, écartant ainsi la distinction du contentieux administratif et du contentieux judiciaire.

La Commission de contrôle s'est arrêtée à une conception beaucoup plus modeste du Tribunal de la S. D. N. Instruite par les difficultés soulevées dans l'affaire F. M..., elle a renoncé à faire une étude d'ensemble du problème de l'organisation générale de la fonction juridictionnelle dans le milieu de la S. D. N., craignant d'aboutir à une impasse et elle a préféré y apporter une solution partielle, mais immédiate. Il serait temps plus tard, si l'expérience réussissait, d'étendre la portée de l'institution.

Conformément à ces vues, l'Assemblée a retenu seulement, dans le statut du tribunal, les instances engagées par les fonctionnaires du Secrétariat permanent et du B. I. T. contre leur administration. Le Tribunal administratif de la S. D. N. est exclusivement un tribunal chargé de l'examen de la légalité des décisions prises par des services administratifs déterminés à l'égard de leurs fonctionnaires.

L'article II du Statut définit ainsi la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N.

1. « Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat ou du Bureau International du Travail et des dispositions du statut du personnel qui sont applicables à l'espèce.

2. « Le Tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues aux articles 39 ou 70 du statut du personnel du Secrétariat, ou aux articles 44 *bis* ou 79 *ter* du statut du

(1) FREI, *De la situation juridique des Etats membres de la S. D. N. et de ses agents*, thèse Lausanne, 1929, p. 65.

(2) GRUNEBaum-BALLIN, *op. cit.*, p. 77.

personnel du Bureau International du Travail, et pour fixer définitivement le montant de l'indemnité, s'il y a lieu. »

La compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. se définit ainsi *ratione personæ* par la qualité de fonctionnaire du demandeur et par l'administration contre laquelle la requête est dirigée, *ratione materiæ* par la règle de droit, objet du litige, qui détermine la situation juridique du requérant à l'égard de l'Administration.

SECTION II. — LA COMPÉTENCE « RATIONE PERSONÆ ».

§ 1^{er}. — *Fonctionnaires admis à recourir devant le Tribunal.*

L'article II, § 1^{er} du statut du Tribunal vise les requêtes concernant « les fonctionnaires du Secrétariat ou du Bureau International du Travail ».

Nous avons décrit dans l'Introduction les caractéristiques du fonctionnaire international. C'est un individu attaché à un service public d'un organisme interétatique à titre permanent et continu, placé sous l'autorité exclusive de cet organisme, soumis à une hiérarchie et pourvu d'un statut juridique. Les fonctionnaires du Secrétariat général et du B. I. T. sont les membres du personnel administratif régis par les statuts de ces organismes.

Le personnel du Secrétariat est réparti en trois divisions, selon la nature de ses fonctions :

Première division : a) Haute direction : Secrétaire général, Secrétaires généraux adjoints, sous-secrétaires généraux, conseiller juridique, directeurs de section ; b) chefs de section, chefs de services, conseillers, membres de section et fonctionnaires assimilés, réviseurs-interprètes, traducteurs et rédacteurs.

Deuxième division : Fonctionnaires appelés « internationaux », c'est-à-dire recrutés au dehors, et fonctionnaires recrutés sur place (secrétaires, sténo-dactylographes, employés divers).

Troisième division : huissiers, concierges, messagers, etc.

Tous ces agents sont des fonctionnaires du Secrétariat et, par suite, ont accès au Tribunal administratif de la S. D. N. quelles que soient leurs attributions et leur place dans la hiérarchie administrative. Les agents de la troisième division peuvent formuler des requêtes au Tribunal, aussi bien que les fonctionnaires supérieurs des plus hauts grades.

La compétence du Tribunal s'étend également à tous les fonctionnaires régis par le statut du personnel du B. I. T., à tous les degrés de la hiérarchie et quelle que soit la nature de leurs fonctions.

Le Secrétaire général occupe à la S. D. N. une situation particulière. Il est nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée (Art. 6, § 2 du Pacte). Il est de droit secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil (Art. 6, § 4). En contact personnel avec l'Assemblée et le Conseil, il est l'agent de liaison entre les divers organes de la S. D. N., ainsi qu'entre ces organes et les Etats membres ou non de la Société.

Le Secrétaire général exerce certaines attributions personnelles, en vertu de dispositions du Pacte. En cas de guerre ou de menace de guerre, il convoque le Conseil à la demande de tout membre (Art. XI, § 1^{er}). Il prend les dispositions nécessaires en vue de l'examen des différends qui s'élèvent entre des membres de la Société (Art. XI, § 1). Dans le cas où le Conseil est saisi d'un différend, le Secrétaire général doit attirer l'attention des parties intéressées sur la nécessité d'arrêter les mesures appropriées en vue d'empêcher tout acte de nature à compromettre l'examen ou le règlement des litiges par le Conseil (Résolution du Conseil en date du 7 juin 1928).

Bien que ces attributions dépassent le cadre de l'activité administrative et confinent à la politique internationale, le Secrétaire général de la S. D. N., dont la fonction essentielle consiste à diriger les services administratifs du Secrétariat permanent, ne saurait être considéré comme un gouvernant. Ce sont l'Assemblée et le Conseil qui assument le gouvernement de la Société. Le Secrétaire général est désigné par eux, placé sous leur autorité et il reçoit leurs instructions. Sa condition juridique, la durée de ses fonctions, son traitement, l'ensemble de ses droits et de ses obligations sont déterminés par le statut du personnel du Secrétariat. Le règlement de la Caisse des pensions du personnel lui accorde, selon des modalités particulières, le droit à une pension de retraite. Le Secrétaire général a donc bien la qualité de fonctionnaire. Le statut du personnel (Article 8) et le règlement de la caisse des pensions (Art. 1^{er}, § 3) le comptent au nombre des « fonctionnaires appartenant à la haute direction ».

Le Tribunal administratif de la S. D. N. serait donc compétent pour statuer sur une requête présentée par le Secrétaire général contre le Secrétariat ou contre la Caisse des pensions du personnel. Dans une telle circonstance, le Secrétariat défendeur devrait être représenté devant le Tribunal par le Secrétaire général adjoint.

Le Directeur du B. I. T. n'exerce pas au même degré d'attributions personnelles de caractère politique analogues à celles que le Pacte confie au Secrétaire général de la S. D. N. Il est le chef des services administratifs du B. I. T., dont il choisit le personnel. Il est désigné par le Conseil d'administration du B. I. T.; il reçoit ses instructions et il est responsable envers ce Conseil de la bonne marche du Bureau, ainsi que de l'exécution de toutes les autres tâches qui auront pu lui être confiées (Art. 394 du Pacte). La situation juridique du Directeur du B. I. T. est réglée par le statut du personnel de cette administration et il participe au régime des pensions. Dans l'article 1^{er} du règlement de la Caisse des pensions, il figure au nombre des « fonctionnaires appartenant à la haute direction ».

Le Directeur du B. I. T. est donc un fonctionnaire international et il y a lieu de l'admettre à la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N.

Le règlement de la Caisse des pensions du personnel, puis les règlements pour le personnel de l'Office international Nansen pour les réfugiés, de l'Institut international de coopération intellectuelle et de l'Ins-

titut international du cinématographe éducatif ont étendu la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. aux fonctionnaires de ces organisations internationales.

La juridiction du Tribunal administratif est désormais ouverte à toute personne appartenant en qualité de fonctionnaire à l'une de ces organisations, quelles que soient ses attributions et sa place dans la hiérarchie administrative. Elle s'applique au greffier et au greffier adjoint de la Cour permanente, aux directeurs de l'Office Nansen et des Instituts susvisés. Ces agents sont nommés par la Cour permanente ou par le Conseil d'administration de l'organisation internationale pour une période de temps indéterminée ou pour une longue durée. Ils sont sous l'autorité de cet organe et responsables devant lui. Ils nomment le personnel ou proposent les nominations, et ils assurent la direction des services administratifs. Ils touchent un traitement annuel. Ils ont un *status* juridique comportant des droits et des obligations, réglé par les dispositions organiques de ces institutions (1).

Aux termes de l'article 1^{er} du règlement de la Caisse des pensions du personnel, les greffiers de la Cour permanente autres que le premier titulaire du poste seront considérés comme fonctionnaires du greffe de la Cour permanente de justice internationale parmi les « fonctionnaires appartenant à la haute direction ».

Tous ces hauts fonctionnaires sont donc recevables, comme le Secrétaire général de la S. D. N. et le Directeur du B. I. T., à saisir le Tribunal administratif de la S. D. N.

Indépendante de la nature des fonctions et du rang dans la hiérarchie administrative, la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. l'est aussi de la durée de l'engagement des agents, dès lors qu'ils ont la qualité de fonctionnaire. Aux termes de l'article 8 du statut du personnel du Secrétariat de la S. D. N., les fonctionnaires appartenant à la haute direction sont nommés pour 10 ans, 8 ans ou 7 ans; les autres, pour une durée indéterminée et le Secrétaire général a la faculté de licencier en tout temps, moyennant un préavis de trois mois, les fonctionnaires de la troisième division, au cours de leur première période de sept ans. Le statut désigne tous ces fonctionnaires par l'expression « fonctionnaires permanents ». Le Secrétaire général a le droit d'engager, dans la seconde ou la troisième division, des « fonctionnaires temporaires ». La juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N. s'étend sur tous ces agents, temporaires ou permanents. Les agents temporaires portent le nom de fonctionnaires; ils font partie des cadres permanents de la hiérarchie administrative et, si le statut mesure à la durée de leurs fonctions le bénéfice de certaines de ses dispositions, leur condition juridique, leurs droits, et leurs obligations sont fixés par le statut.

Pendant la première année de leurs fonctions, et pendant la période fixée par leur engagement, pour les fonctionnaires temporaires nommés pour moins de trois ans, tous les fonctionnaires du Secrétariat sont

(1) Le règlement de l'Institut international de coopération intellectuelle, article 5, comprend le Directeur parmi le personnel.

considérés comme stagiaires et peuvent être congédiés avec préavis d'un mois, s'ils ne remplissent pas leurs fonctions d'une manière satisfaisante (1). Pendant la durée du stage, l'agent fait partie des cadres de l'administration et sa situation est fixée par le statut du personnel. Il est un fonctionnaire (2) et, comme tel, il y a lieu de reconnaître à son égard la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N.

Au contraire, les agents auxiliaires n'ont pas la qualité de fonctionnaires. En droit administratif français, les auxiliaires ne font pas partie des cadres permanents et ne sont pas considérés comme des fonctionnaires. Le régime juridique des agents du service public proprement dit ne leur est pas applicable (3).

L'Assemblée a autorisé le Secrétaire général à recruter pour une période de six mois à un an, et dans une proportion limitée, des personnes possédant déjà une expérience acquise dans des professions techniques, des universités ou des administrations nationales, etc. Ces personnes sont placées sous un régime particulier, et n'ont pas accès à la Caisse des pensions. Leur situation juridique peut être rapprochée de celle des auxiliaires et la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N. ne paraît pas s'appliquer à ces agents. Il en est de même pour les « spécialistes engagés temporairement comme experts sans contrat de fonctionnaires » et les « collaborateurs bénévoles », prévu par l'article 13 du règlement pour le personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle.

Les services internationaux occupent, comme les services étatiques, des employés et ouvriers pour les travaux subalternes ou techniques. Leur situation juridique est ordinairement fixée par un contrat de louage de services et le régime des agents du service public proprement dit ne leur est pas applicable. Ils ne sont pas des fonctionnaires.

Aux termes de son article 77, le statut du personnel du Secrétariat « ne s'applique pas aux employés, travaillant ou non dans les locaux du Secrétariat, qui n'ont pas été engagés comme fonctionnaires du Secrétariat ». La juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N., réservée aux fonctionnaires, est donc fermée aux employés, notamment aux femmes de ménage, jardiniers, ouvriers, journaliers, embauchés pour l'entretien des locaux, le fonctionnement des services techniques ou la réparation des bâtiments.

Le règlement pour le personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle précise qu'il « ne s'applique qu'au personnel permanent. Il ne concerne ni le contrôleur des dépenses engagées, ni le médecin attaché à l'Institut. Le personnel de service se trouve régi par les usages locaux ». Ces agents restent en dehors de la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N.

(1) Cf. Règlement gén. admin. de l'Institut internat. du Cinéma éduc. art. 38.

(2) En ce sens, en Dr. admin. franç. : JÈZE, *op. cit.*, III, p. 236.

(3) JÈZE *op. cit.*, III, p. 240 ; Roger BONNARD, *op. cit.*, p. 364 ; C. Et., 22 mai 1908, *Ville de Toulouse*, Rec. Lebon, p. 560.

§ 2. — *Organisations internationales à l'égard desquelles le Tribunal administratif est compétent.*

Le Tribunal administratif de la S. D. N. n'exerce pas le contrôle général des décisions administratives de toutes les organisations internationales. En dépit de son nom, il n'est même pas le tribunal commun de tous les services publics qui se rattachent aux institutions de la S. D. N. Son statut (art. II) limite sa compétence aux requêtes dirigées par les fonctionnaires contre le Secrétariat de la S. D. N. ou le B. I. T.; par la suite, sa compétence a été étendue, avec des réserves, aux fonctionnaires d'autres administrations internationales, non par des amendements à son statut, mais en vertu de dispositions des règlements concernant leur personnel. Le Tribunal administratif de la S. D. N. demeure un tribunal d'attribution, au point de vue du domaine international de sa compétence, comme des personnes admises à sa juridiction.

I. — *Le Secrétariat de la S. D. N.*

Toutes les requêtes émanant de fonctionnaires appartenant aux cadres administratifs du Secrétariat de la S. D. N. sont de la compétence du Tribunal administratif. Il n'y a pas à distinguer selon qu'ils occupent un emploi dans un service fonctionnant à Genève, ou qu'ils sont affectés à l'un des bureaux auxiliaires du Secrétariat installés en d'autres pays.

Diverses organisations rattachées aux institutions de la S. D. N. comportant des services administratifs permanents empruntent leur personnel au Secrétariat de la S. D. N. Par exemple, le Secrétariat permanent de l'organisation des communications et du transit et le Secrétariat de l'Organisation d'hygiène sont assurés par les soins du Secrétariat de la S. D. N. Les fonctionnaires du Secrétariat détachés dans ces services continuent d'appartenir à son personnel et sont régis par le même statut.

La compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. s'applique aux demandes formulées par ces agents contre une décision du Secrétariat. Elle ne s'étend pas aux relations de services susceptibles de naître entre eux et l'Organisation internationale à laquelle ils sont affectés, si celle-ci n'est pas elle-même rattachée à la juridiction du Tribunal administratif.

II. — *Le Bureau International du Travail.*

Le B. I. T. est l'organe administratif de l'Organisation internationale du travail. L'Organisation internationale du travail est constituée et fonctionne en marge de la S. D. N. Outre les membres de la S. D. N., en font partie certains Etats qui ne sont pas ou ne sont plus membres de la Société. Ses organes sont distincts de l'Assemblée, du Conseil et du Secrétariat permanent de la S. D. N.

L'Organisation internationale du travail fait cependant partie des institutions de la S. D. N. et des relations juridiques existent entre elles. Le projet de budget de l'O. I. T. est incorporé dans le budget général voté par l'Assemblée. Pour l'étude de certains problèmes économiques et sociaux, ses services collaborent avec ceux de la S. D. N. C'est le Secrétaire général de la S. D. N. qui a la garde des textes originaux, des conventions et des recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail et qui en transmet aux Etats membres la copie certifiée et les ratifications.

Ces liens juridiques entre les deux institutions ont fait admettre le personnel du B. I. T. à la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N. C'est l'Assemblée de la S. D. N. qui a institué le Tribunal administratif, mais le B. I. T. a pris une part active à l'élaboration de son statut.

Préoccupée d'aboutir rapidement à la création du Tribunal administratif, la Commission de contrôle avait réservé l'examen d'une extension éventuelle de sa juridiction.

III. — *Le Greffe de la Cour permanente de justice internationale.*

Pour les fonctionnaires de la Cour permanente de justice internationale, estimait la Commission, il n'y avait pas urgence : « Le personnel de la Cour permanente comprend un nombre très restreint de fonctionnaires et les questions que soulèvent leurs droits sont réglées par la Cour elle-même. Au cas où la Cour le désirerait, il n'y aurait toutefois aucune objection à donner au Tribunal compétence pour connaître des requêtes émanant du personnel de la Cour ».

Aux termes du statut de la Cour permanente, article 2, les difficultés relatives aux droits et devoirs résultant de leur contrat d'engagement sont tranchées par le greffier, sous réserve du droit d'en appeler au Président, eu égard aux stipulations du statut, ainsi qu'aux décisions et recommandations de la Commission de contrôle et de l'Assemblée.

Le recours devant le greffier est un recours hiérarchique. Quelle est la nature des recours ouverts devant le Président de la Cour ou devant la Cour ?

Le Président de la Cour permanente n'est pas le supérieur hiérarchique du greffier, qui est nommé par la Cour ; il n'est pas, en sa qualité de président, investi individuellement de la fonction juridictionnelle, qui est exercée collectivement par la Cour.

La compétence juridictionnelle de la Cour permanente est réglée par l'article 36 de son statut : elle ne connaît que de litiges entre les Etats. D'autre part, elle n'exerce sa compétence pour avis consultatif que sur la demande du Conseil ou de l'Assemblée (art. 14 du Pacte). Le règlement du personnel de la Cour permanente n'a pu étendre sa compétence à des affaires non prévues par son statut.

La compétence de la Cour en l'espèce n'est pas juridictionnelle de sa nature. L'article 3 du règlement ne vise pas la règle de droit applicable, et l'article 2 permet au président de statuer eu égard, non seule-

ment aux dispositions du statut, qui sont des règles de droit, mais aux décisions et recommandations de la Commission de contrôle et de l'Assemblée, qui, sauf les décisions de l'Assemblée, ne sont pas des règles de droit positif.

La Cour statuant sur le recours du fonctionnaire renvoyé n'exerce donc pas la fonction juridictionnelle ni la fonction consultative. La Cour permanente de justice internationale n'est pas seulement une juridiction; elle constitue une organisation internationale, investie de la fonction gouvernementale. En l'espèce, c'est en qualité de gouvernant qu'elle prend sa décision. Le recours peut être assimilé à l'appel ouvert devant l'organe suprême de certaines organisations interétatiques et surtout à l'appel qu'une résolution de l'Assemblée avait organisé en 1920 devant le Conseil de la S. D. N. ou le Conseil d'administration du B. I. T. pour les fonctionnaires renvoyés du Secrétariat ou du B. I. T.

La Cour permanente peut ainsi examiner l'affaire sans mettre en mouvement la procédure juridictionnelle ou consultative; elle aurait la faculté (1) de réformer la décision contestée, même régulière en droit, pour des motifs d'équité ou d'opportunité administrative.

Dans les cas prévus par l'article 2 du règlement, le Président agit comme délégué par la Cour dans l'exercice de sa fonction de gouvernant.

A défaut d'une procédure juridictionnelle, la valeur technique des membres de la Cour et de son président, qui appartiennent à la plus haute juridiction mondiale et sont choisis en raison de leurs connaissances juridiques ou de leur expérience judiciaire, offrent aux agents du greffe des garanties analogues à celles de la sentence d'un tribunal, garanties qui faisaient défaut aux organes interétatiques composés de délégués des gouvernements. Mais dès l'instant qu'un tribunal était spécialement institué par l'Assemblée de la S. D. N. pour les litiges entre des services internationaux et leur personnel, il aurait été rationnel et d'une plus parfaite harmonie organique de lui confier l'examen des différends de même nature survenus entre le greffe de la Cour permanente et ses agents.

L'Assemblée n'a pourtant pas modifié en ce sens le statut du Tribunal administratif de la S. D. N.; elle s'est bornée à faire un premier pas dans cette voie, à l'occasion de l'adoption du règlement de la Caisse des pensions du personnel.

Ce règlement, voté par l'Assemblée le 3 octobre 1930, reconnaît le droit à une pension aux fonctionnaires nommés, après le 1^{er} janvier 1931, sans limitation de durée ou pour une période d'au moins sept ans, au Secrétariat de la S. D. N., au B. I. T. ou au greffe de la Cour permanente de justice internationale.

L'article 26 du règlement de la Caisse des pensions ouvre à tous les fonctionnaires auquel il s'applique un recours devant le Tribunal administratif de la S. D. N. pour inobservation de ses dispositions.

(1) En ce sens, S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 285.

« Toute requête fondée sur l'inobservation du présent règlement ou des règles établies en application de ce dernier et formée par un fonctionnaire, le conjoint ou les enfants d'un fonctionnaire ou par toute catégorie de fonctionnaires à laquelle s'applique le règlement ou lesdites règles, sera considérée comme une requête formulée en raison de l'inobservation des termes du contrat du fonctionnaire ou de la catégorie de fonctionnaires au sens du statut du Tribunal administratif de la Société des Nations, et pourra, en conséquence, être soumise à ce tribunal dont la décision sera définitive. »

L'alinéa 2 précise que les fonctionnaires du greffe de la Cour, appelés comme les fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. au bénéfice du règlement, seront recevables à exercer des recours devant le Tribunal administratif :

« Aux fins du présent article, les fonctionnaires du greffe de la Cour permanente de justice internationale, ainsi que leur conjoint et leurs enfants, auront accès au Tribunal. »

Mais, introduit par le règlement de la Caisse des pensions, l'accès de ces fonctionnaires au Tribunal administratif est limité aux requêtes concernant l'application de ce règlement. La compétence du Tribunal administratif à l'égard des fonctionnaires du greffe de la Cour permanente est moins générale qu'à l'égard du personnel du Secrétariat ou du B. I. T. Pour tous autres litiges, ces fonctionnaires doivent s'adresser au greffier, au président de la Cour ou à la Cour, conformément aux articles 2 et 3 de leur propre règlement.

En 1931, la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. a été étendue à trois autres organisations internationales. A la différence du règlement de la Caisse des pensions, les dispositions nouvelles, insérées dans les règlements du personnel, reconnaissent au Tribunal administratif une compétence générale pour tous les différends s'élevant entre ces organisations et leurs fonctionnaires. Mais elles prétendent lui conférer une mission arbitrale et non juridictionnelle.

IV. — *Extension de la compétence à trois autres organismes internationaux.*

Lors de la préparation du statut du Tribunal administratif de la S. D. N., la Commission de contrôle avait cru devoir, en raison de la situation particulière de ces organisations, réserver l'extension de sa compétence aux fonctionnaires de l'Institut international de coopération intellectuelle et de l'Institut international pour l'unification du droit privé.

« Le personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle, à Paris, observait le rapport de la Commission, se compose non pas de fonctionnaires rémunérés sur le budget de la Société, mais de fonctionnaires d'un Institut qui jouit de la personnalité juridique, aux termes de la loi française, et dont l'entretien est assuré au moyen de fonds fournis par certains Etats. Ce personnel se trouve donc dans une situation différente de celle du personnel du Secrétariat et du

Bureau International du Travail. Il en est de même pour le personnel de l'Institut international pour l'unification du Droit privé, de Rome, dont les frais sont assurés par le Gouvernement italien et qui jouit de la personnalité juridique de droit italien. La question de placer le Tribunal envisagé à la disposition de ces deux Instituts pour le règlement des plaintes formulées par leurs fonctionnaires, — au cas où cette solution semblerait désirable — implique donc nécessairement l'étude de divers problèmes spéciaux et peut être réservée pour un examen ultérieur. »

L'Institut international du Cinématographe éducatif, siégeant à Rome, fonctionnait dans des conditions analogues à celles de l'Institut international pour l'unification du Droit privé.

En juillet et en octobre 1931, les Conseils d'administration de l'Institut international de coopération intellectuelle et de l'Institut international du Cinématographe éducatif ont adopté de nouveaux règlements, dotant leur personnel d'un statut similaire à celui des fonctionnaires de la S. D. N.

Ils ont admis en faveur de ce personnel le principe d'un recours contre les décisions de leur administration. Malgré leur autonomie juridique et financière et les liens qui les rattachent à l'Etat de leur siège, ces Instituts ne sont pas des organisations étatiques, française ou italienne, mais des services internationaux rattachés aux institutions de la S. D. N. Ils font partie de l'« Organisation internationale de coopération intellectuelle de la S. D. N. », approuvée, en 1926 et en 1931, par l'Assemblée, et qui forme à côté des autres Organisations internationales (hygiène, communications et transit, économique et financière), une des organisations techniques de la S. D. N. Ils sont des organes exécutifs de la Commission internationale de coopération intellectuelle, qui dirige l'œuvre de coopération intellectuelle et constitue dans ce domaine l'organe consultatif du Conseil et de l'Assemblée.

Les fonctionnaires de ces Instituts ont la qualité de fonctionnaires internationaux. Comme le déclarait formellement le rapport, pour l'année 1929, du directeur de l'Institut international du Cinématographe éducatif (1), et il était conforme à une bonne technique juridique de leur ouvrir un recours devant une juridiction internationale.

Mais la condition spéciale de ces Instituts autorisait-elle à attribuer la connaissance de ces recours au Tribunal administratif de la S. D. N., et ne commandait-elle pas d'organiser sa compétence selon des modalités particulières? Il y avait lieu de tenir compte de deux ordres de considérations.

D'une part, en vertu de leur statut organique, les règlements pour le personnel de ces Instituts ont été adoptés par leur Conseil d'administration, approuvés par le Conseil de la S. D. N. et simplement communiqués pour information à l'Assemblée. Une disposition insérée

(1) Rapport adressé au président du Conseil d'administration de l'Institut international de coopération intellectuelle. — V. la référence à la note suivante.

dans ces règlements ne pouvait, par suite, étendre aux fonctionnaires de ces organismes la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N., réglée dans un statut voté par l'Assemblée, comme avait pu le faire le règlement de la Caisse des pensions, soumis à l'adoption de l'Assemblée.

En second lieu, le statut du Tribunal administratif répartit les frais occasionnés par son fonctionnement entre le Secrétariat et le B. I. T., dont les budgets s'incorporent dans le budget de la S. D. N. Il paraissait légitime de laisser aux Instituts pourvus de l'autonomie financière, c'est-à-dire, en fait, au budget de l'Etat français ou de l'Etat italien, la charge des frais entraînés par le jugement des litiges intéressant leur personnel.

Pour éviter de prendre parti sur la première difficulté, le Comité chargé par le Conseil de direction de l'Institut international de coopération intellectuelle de rédiger l'article du règlement relatif à l'organisation du recours avait proposé à son choix trois textes différents, comportant ou la procédure juridictionnelle devant le Tribunal administratif de la S. D. N., ou une procédure de solution arbitrale, soit par un arbitre unique choisi par le président du Conseil d'administration de l'Institut, et par le fonctionnaire intéressé ou, à défaut d'accord, par le président de la Cour permanente de justice internationale, soit par un arbitre unique désigné chaque année par le président de cette Cour.

Dans l'opinion des membres du comité, le premier texte qui « attribuait aux membres du Tribunal administratif de la S. D. N. une compétence non prévue par le statut de ce tribunal, ne saurait en conséquence, être mis en vigueur sans que l'Institut se soit préalablement assuré l'assentiment de chacune des personnalités dont se compose ledit Tribunal.

« Ce premier texte impliquerait, en outre, l'acceptation du Secrétaire général de la S. D. N. Il conviendrait donc qu'il fût également pres senti. »

M. Paul Painlevé, Président du Conseil d'administration de l'Institut, en référé au Secrétaire général de la S. D. N. en lui communiquant le rapport du Comité. Par lettre du 26 février 1931, Sir Eric Drummond entendit dégager la responsabilité de la S. D. N. dans l'organisation des recours de l'espèce, qui, étrangers à la compétence statutaire du Tribunal administratif, auraient, selon le Secrétaire général, le caractère d'arbitrage.

« Le Tribunal administratif ne pouvant connaître statutairement que des différends intéressant le personnel de la S. D. N. (Secrétariat général, B. I. T., et, en matière de pensions, Greffe de la Cour permanente de justice internationale), la compétence qu'il s'agirait de lui attribuer en l'occurrence serait de nature arbitrale. N'entraînant aucune responsabilité (ni aucune dépense) pour la Société, elle s'exercerait sous la responsabilité de l'Institut et sous celle des personnalités composant le Tribunal. Celles-ci, en conséquence, auraient à accepter

individuellement le mandat qu'elles tiendraient alors exclusivement de l'Institut ».

Le Secrétaire général invitait le Conseil d'administration à remplacer le membre de phrase « soumettre au Tribunal administratif de la S. D. N. » par le suivant : « soumettre à l'arbitrage du Tribunal administratif de la S. D. N. ».

Le projet ainsi amendé fut soumis à chacun des membres du Tribunal de la S. D. N., qui donnèrent leur acquiescement (1).

L'article 36 fut ensuite définitivement arrêté dans les termes suivants, qui furent approuvés, avec l'ensemble du règlement pour le personnel, par le Conseil d'administration de l'Institut de coopération intellectuelle.

Article 36. — « Tout fonctionnaire qui estimerait qu'une décision prise à son égard par un organe de l'Institut est, du point de vue juridique, contraire aux dispositions régissant son engagement, aura la faculté de s'adresser, dans un délai de quinze jours à partir de la date à laquelle la décision lui aura été communiquée, au Conseil d'administration, pour qu'il procède à un nouvel examen de l'affaire.

« La solution qu'aura adoptée le Conseil d'administration ainsi saisi sera communiquée par écrit au fonctionnaire.

« Dans un délai d'un mois, à partir de cette dernière communication, le fonctionnaire aura la faculté de soumettre à l'arbitrage du Tribunal administratif de la Société des Nations la question de savoir si la solution adoptée par le Conseil d'administration est, du point de vue juridique, contraire aux dispositions régissant son engagement. S'il use de cette faculté, il en avisera par lettre recommandée le Conseil d'administration, dont le président représentera l'Institut devant le Tribunal administratif. Ce Tribunal, statuant en qualité d'arbitre, ne sera lié par aucune législation et fixera lui-même la procédure. Sa décision liera définitivement le fonctionnaire de l'Institut.

« Les indemnités et frais éventuels de voyage des membres du Tribunal administratif agissant conformément au présent article seront à la charge de l'Institut; ce dernier remboursera au Secrétariat de la Société des Nations tous autres frais auxquels aura donné lieu le fonctionnement du Tribunal administratif dans les cas intéressant l'Institut.

« L'Institut conclura avec la Société des Nations et les membres du Tribunal administratif les accords permettant de rendre le présent article applicable. »

Le statut du personnel de l'Institut international du Cinématographe éducatif, approuvé le 14 octobre 1931 par son Conseil d'administration, prévoit dans son article XV, en faveur des fonctionnaires de cet organisme, un recours d'arbitrage devant le Tribunal administratif de la S. D. N. Les termes de cet article, à peu près identiques à ceux de

(1) Rapport du Conseil de la S. D. N., du Conseil d'administration de l'Institut international de coopération intellectuelle; Genève, 5 août 1931, et sous appendices a, b, c, d. — A. 24, 1931, XII.

l'article 36, ont été arrêtés après un échange de lettres entre le Directeur de l'Institut et le Secrétaire général de la S. D. N. et soumis à l'acquiescement des membres du Tribunal.

L'Office international Nansen pour les réfugiés, érigé en 1931, en institution autonome, a doté son personnel d'un règlement. L'article 18 ouvre aux fonctionnaires de l'Office un recours d'arbitrage devant le Tribunal administratif de la S. D. N., dans les mêmes termes que les règlements précités.

V. *Nature de la compétence dite « d'arbitrage »
du Tribunal administratif de la S. D. N.*

Il y a bien des réserves à formuler sur la procédure suivie dans la préparation de ces textes et sur le rôle d'arbitre qu'ils assignent au Tribunal administratif de la S. D. N.

Etait-il indispensable, comme l'ont estimé les Conseils d'administration des organisations intéressées, de soumettre à l'acceptation du Secrétaire général de la S. D. N. et à l'assentiment des juges en exercice les dispositions attribuant une compétence nouvelle au Tribunal administratif de la S. D. N., et leur adhésion suffisait-elle à conférer une valeur juridique à ces dispositions ?

Le premier texte du projet, soumis au Secrétaire général, donnait aux fonctionnaires de l'Institut international la faculté de soumettre au Tribunal administratif de la S. D. N. l'examen juridique des décisions administratives, sans spécifier s'il s'agissait d'un arbitrage. L'extension de la compétence juridictionnelle du Tribunal administratif à des administrations non visées dans son statut ne pouvait être introduite que par un vote de l'Assemblée sur un amendement du statut. L'approbation du règlement par le Conseil ne suffisait pas ; encore moins l'acceptation du Secrétaire général.

Le Secrétaire général a pensé tourner la difficulté en faisant insérer dans le texte le mot arbitrage. Sous cette réserve, le Secrétaire général, en qualité de chef des services administratifs, autorisait « le fonctionnaire du Secrétariat chargé du greffe du Tribunal administratif, ainsi que ses services d'exécution, à prêter leur concours aux membres du Tribunal, agissant dans la capacité envisagée ». Mais il était superflu de présenter à son acceptation un texte soumis à l'approbation du Conseil. La communication qui lui était faite ne pouvait avoir d'autre portée que celle d'un geste de déférence et d'une demande officieuse d'avis.

L'adoption du règlement par le Conseil suffisait-elle à conférer la compétence aux membres du Tribunal administratif, ou bien leur acquiescement était-il nécessaire ?

Il ne dépend pas des juges d'un tribunal de déterminer leur compétence. Ils se trouvent, à cet égard, dans une situation légale et réglementaire. Leurs attributions peuvent être diminuées ou augmentées par des modifications apportées aux dispositions qui les ont fixées, sans qu'ils aient à donner leur consentement. Mais de telles modifications

ne peuvent être introduites que par les organes compétents. La compétence juridictionnelle des juges du Tribunal administratif de la S. D. N. ne pouvait être élargie, même avec leur assentiment, par un règlement approuvé du Conseil, mais seulement par l'Assemblée qui l'avait réglée dans son statut.

En fait, le Conseil de direction sollicita l'acquiescement des juges en exercice postérieurement à sa communication au Secrétaire général, et sur un texte amendé qui spécifiait le caractère arbitral de la compétence du Tribunal administratif. L'arbitrage est une procédure essentiellement volontaire, dont l'organisation est subordonnée à l'acceptation par les arbitres de la mission qui leur est confiée. Considérés comme des arbitres, les membres du Tribunal administratif n'étaient plus dans la situation légale et réglementaire fixée par leur statut au regard de la compétence juridictionnelle. Leur acquiescement était donc nécessaire. Mais sollicité de chacun des membres du Tribunal et donné à titre individuel, cet acquiescement pouvait-il engager le Tribunal en tant que corps ? En d'autres termes, conférait-il la mission d'arbitre au Tribunal, ou à chacun de ses membres à titre personnel ? La question aurait pu se poser, soit en cas de refus par des juges d'accepter le rôle d'arbitre, soit au moment d'un renouvellement partiel du Tribunal : un juge dont le mandat était épuisé devait-il continuer l'examen arbitral d'un litige dont il avait connu, ou bien son remplaçant au Tribunal lui succédait-il dans sa fonction d'arbitre ?

Quelle était, d'autre part, la situation des membres nouveaux du Tribunal au regard de la compétence arbitrale ? L'acquiescement personnel des juges en exercice ne pouvait engager leurs successeurs. La situation juridique des membres du Tribunal administratif de la S. D. N. ne saurait, à cet égard, être comparée à celle des membres de la Cour de justice arbitrale organisée par la Conférence de La Haye de 1907. Cette Cour constituait un corps permanent d'arbitres. En acceptant leur nomination, les membres de cette Cour acquiesçaient à leur fonction statutaire d'arbitres. Or c'est en vertu de règlements établis par des organismes autonomes, en dehors de toute modification de son statut, que le Tribunal administratif de la S. D. N. a reçu sa compétence arbitrale. Comme elle dépasse sa compétence statutaire, on peut se demander si les juges n'auront pas à exprimer leur assentiment à l'occasion de chaque litige dont ils sont saisis, et s'ils n'auraient pas la faculté de décliner cette compétence.

Sous réserve de cette question, les règlements ont organisé le Tribunal administratif de la S. D. N. en un corps permanent et préconstitué d'arbitres, comparable, dans la mesure limitée de leur compétence, à la Cour de justice arbitrale. Les parties en litige ont à leur disposition un organe tout prêt à fonctionner, sans avoir besoin de se mettre d'accord sur le choix des arbitres et sur leur mission.

La compétence du Tribunal administratif, statuant en sa qualité d'arbitre, n'est pas obligatoire pour les fonctionnaires des Instituts internationaux ou de l'Office Nansen. Ils ont la faculté de porter leurs requêtes devant un autre organe. En fait, ils saisiront vraisemblable-

ment le Tribunal administratif, qui leur offre un corps tout organisé ayant l'expérience du règlement des litiges de cette nature. Les deux projets de textes qui organisaient des procédures arbitrales en dehors du Tribunal administratif n'ont pas été retenus. On est donc assez proche d'une compétence obligatoire qui s'imposerait au personnel de ces organisations au même titre que les autres dispositions qui fixent leur situation réglementaire.

Quant aux administrations en cause, on peut considérer qu'en insérant dans leur règlement le recours à l'arbitrage, elles ont accepté par avance de suivre les fonctionnaires requérants devant le Tribunal administratif de la S. D. N., par un engagement implicite analogue à la déclaration unilatérale prévue par l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale.

Les règlements disposent que le Tribunal administratif de la S. D. N., « statuant en qualité d'arbitre, ne sera lié par aucune législation et fixera lui-même sa procédure ». Le Tribunal administratif instruira vraisemblablement les litiges d'après les règles ordinaires de sa procédure. Sa mission est d'ordre juridique : il est chargé d'examiner si la décision contestée par le fonctionnaire « est, du point de vue juridique, contraire aux dispositions régissant son engagement ». Sa compétence porte sur l'application de la règle de droit et, nous le verrons, le Tribunal administratif a déclaré irrecevable, dans un litige de l'espèce, un des chefs de la demande fondé sur l'équité.

En définitive, cette organisation d'un corps permanent, exclusif en fait, constitué par ailleurs en tribunal, et dont la compétence est déterminée par la règle de droit à l'exclusion de l'équité, n'est-elle pas beaucoup plus voisine d'une organisation juridictionnelle que de l'arbitrage ?

L'obstacle d'ordre constitutionnel à l'extension de la compétence juridictionnelle du Tribunal administratif aurait pu être aisément levé par l'adoption d'un amendement à son statut, soumis au vote de l'Assemblée de la S. D. N. Une disposition additionnelle à l'article X, analogue à celle insérée dans le règlement, aurait résolu la difficulté d'ordre financier.

L'intervention de l'Assemblée se justifiait parfaitement par le lien qui rattache les organismes intéressés aux institutions de la S. D. N. Le Secrétaire général paraît avoir voulu, par son adhésion à l'organisation du recours par voie de règlement intérieur des Instituts internationaux, en dehors de tout concours de l'Assemblée, éviter surtout d'engager la responsabilité administrative et budgétaire de la S. D. N. dans le fonctionnement du Tribunal administratif à l'égard des requêtes de leur personnel. La procédure suivie par le règlement de la Caisse des pensions constituait à cet égard un fâcheux précédent. Il en est résulté une limitation de la compétence du Tribunal administratif, à l'égard des requêtes des fonctionnaires du greffe de la Cour permanente, aux litiges concernant le droit des pensions, alors que le Tribunal aurait dû logiquement devenir le juge commun de toutes les requêtes, comme pour le personnel du Secrétariat et du B. I. T. Du moins le vote par l'Assemblée du règlement de la Caisse des pensions

a-t-il permis d'étendre à ce domaine restreint la compétence juridictionnelle du Tribunal administratif. L'expédient imaginé par le Secrétaire général n'apporte pas aux difficultés particulières aux Instituts une solution satisfaisante au point de vue de la technique juridique et il a abouti à instituer un régime qui n'a guère de l'arbitrage que le nom.

VI. — *Compétence « ratione materiæ » du Tribunal administratif de la S. D. N.*

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a compétence pour statuer sur les requêtes dirigées contre leur administration par les personnes ayant la qualité de fonctionnaire, appartenant à certaines administrations internationales. Mais tous les litiges opposant ces fonctionnaires à ces administrations ne sont pas de sa compétence. Elle se définit *ratione materiæ*, d'après la nature juridique des litiges.

L'article II, § 1, du statut précise en ces termes l'objet des requêtes recevables devant sa juridiction :

I. — « Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat ou du Bureau international du travail et des dispositions du statut du personnel qui sont applicables à l'espèce. »

L'article 28 du règlement de la Caisse des pensions du personnel complète cette disposition : « Toute requête fondée sur l'inobservation du présent règlement ou des règles établies en application de ce dernier... sera considérée comme une requête formulée en raison de l'inobservation des termes du contrat... au sens du statut du Tribunal administratif de la S. D. N., et pourra en conséquence être soumise à ce Tribunal... »

Enfin l'article 36 du règlement pour le personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle, l'article XV du règlement du personnel de l'Institut international du Cinématographe éducatif et l'article 18 du règlement du personnel de l'Office international Nansen accordent à tout fonctionnaire de ces organisations la faculté de soumettre à l'arbitrage du Tribunal administratif de la S. D. N. : « la question de savoir si la solution adoptée par le Conseil d'administration est, du point de vue juridique, contraire aux dispositions régissant son engagement ».

Ces dispositions déterminent le contenu de la compétence *ratione materiæ* du Tribunal administratif. Elles l'appellent à connaître des requêtes qui mettent en question l'observation par l'Administration de certaines règles de droit.

La décision à examiner était, par hypothèse, soumise à une certaine règle de droit et le rôle du Tribunal consiste à déterminer si cette règle a été ou non respectée. Sa compétence s'établit ainsi d'après la subordination de l'acte administratif à une règle de droit et d'après la mission que la nature de la contestation assigne au Tribunal.

A. — *L'existence de la règle de droit. Les décisions discrétionnaires.*

La compétence du Tribunal administratif porte d'abord sur une décision administrative soumise à une règle de droit, c'est-à-dire sur une décision que l'Administration ne pouvait prendre qu'en se conformant à certaines règles de forme, de capacité, de fond, et pour laquelle sa compétence était liée par une obligation juridique d'agir d'une certaine manière.

Lorsqu'une décision est laissée à la libre appréciation de l'administration, qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'agir, nul ne peut prétendre qu'en prenant cette décision, l'administration ait violé une règle de droit et la décision ne peut être déférée au Tribunal administratif pour examen de sa régularité juridique.

Par exemple, l'Administration dispose du pouvoir discrétionnaire d'organiser les services, d'augmenter ou de diminuer les effectifs du personnel, de fixer les conditions de recrutement. Un fonctionnaire licencié régulièrement n'est pas recevable à saisir le Tribunal administratif d'une requête en vue d'être réengagé dans un service créé ou développé depuis son renvoi (1).

De même, l'Administration a le droit de résilier l'engagement d'un fonctionnaire, si les nécessités du service exigent une réorganisation du personnel, ou si son inaptitude s'est révélée manifeste et son rendement insuffisant, sauf à tenir compte de ses intérêts légitimes, tels qu'ils sont garantis par le statut, et à respecter certaines règles de formes ou de délai (Statut du personnel du Secrétariat, art. 18, et art. 2, § 3). Le Secrétaire général est seul juge des nécessités du service et de la capacité de ses agents. Il exerce sur ces points un pouvoir discrétionnaire, qui échappe au contrôle du Tribunal administratif de la S. D. N. Le Tribunal a compétence seulement pour examiner l'observation ou la violation des conditions de forme ou de délai prescrites par le statut, qui constituent des règles de droit.

Le rapport communiqué par la Commission de contrôle au Conseil de la S. D. N. précise à cet égard : « Le Tribunal envisagé doit constituer exclusivement un organisme judiciaire (*sic*) pour déterminer les droits des fonctionnaires sur des bases strictement légales. Il n'est pas destiné à être une Cour devant laquelle on ferait appel quant au fond, de décisions prises par l'Administration, suivant les règles établies et dans les limites de ses pouvoirs. En raison des besoins du service, il a été nécessaire que les fonctionnaires fussent engagés selon des conditions aux termes desquelles un grand nombre de questions concernant le travail et le régime accordé auxdits fonctionnaires doivent être réglées en dernier ressort par l'Administration. Tant au Secrétariat qu'au B. I. T., un système de commissions paritaires, dont l'avis doit être demandé par l'Administration, assure la participation des représentants du personnel à l'examen des questions de cette nature et constitue une sauvegarde contre tout abus de pouvoir. Le tribunal

(1) Cf. Jugement, n° 1.

envisagé aura donc qualité pour se prononcer en dernier ressort sur toutes les requêtes alléguant que l'Administration a refusé d'assurer à un fonctionnaire le traitement qu'il était juridiquement fondé à obtenir, ou qu'elle l'a traité d'une manière qui constitue une violation des droits dont il est juridiquement titulaire en vertu de son contrat d'engagement ou des règlements applicables à son cas, ou enfin qu'elle n'a pas pris d'une manière régulière et appropriée une décision qu'elle était compétente pour prendre. Par exemple, un fonctionnaire qui a été renvoyé pour insuffisance en vertu d'une clause applicable à son contrat d'engagement et qui autorise l'Administration à le congédier, si elle est convaincue de son insuffisance, ne pourra demander au Tribunal de procéder à une enquête sur le point de savoir s'il est réellement insuffisant. Mais il pourra soumettre au Tribunal toutes les irrégularités qu'il croirait être intervenues dans la décision (par exemple, le fait que l'Administration n'aurait pas fait procéder à une enquête appropriée par la Commission paritaire compétente), en demandant l'annulation de la décision pour ce motif. Le Tribunal constituera l'autorité décidant en dernier ressort de l'interprétation des termes du contrat d'engagement d'un fonctionnaire, ainsi que des règlements qui lui sont applicables. »

B. — *Le régime disciplinaire.*

Le régime disciplinaire des fonctionnaires est le principal domaine où s'exerce l'activité discrétionnaire de l'Administration. Le pouvoir disciplinaire permet aux agents supérieurs de punir leurs subordonnés, lorsqu'ils ont commis une faute à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Ce pouvoir est longtemps resté entièrement discrétionnaire : le supérieur hiérarchique l'exerçait seul, et aucune disposition légale ou réglementaire ne déterminait les fautes à punir et les peines à infliger. Ce caractère s'est atténué et la répression disciplinaire tend à être organisée sur le type juridictionnel de la répression pénale, selon lequel les fautes et les peines sont déterminées par la loi, et prononcées par des juges, selon une procédure contradictoire.

En droit interne français, la décision disciplinaire n'échappe que dans des cas exceptionnels au supérieur hiérarchique. Le plus souvent, un conseil consultatif, qui comprend parfois des représentants du personnel, est chargé d'instruire l'affaire suivant certaines formes de procédure, et de préparer un avis motivé, mais le supérieur hiérarchique conserve le pouvoir de statuer, même dans un sens différent des conclusions proposées par le Conseil de discipline.

A l'égard de nombreux fonctionnaires, des lois et règlements contiennent une énumération limitative des peines disciplinaires. Le choix de la peine demeure discrétionnaire dans les limites de cette énumération.

Les infractions pénales sont limitativement énumérées dans des textes légaux qui définissent leurs éléments. La faute disciplinaire n'est, au contraire, l'objet d'aucune détermination légale ou réglemen-

taire limitative. Le supérieur hiérarchique apprécie discrétionnairement le caractère de faute de service des faits incriminés. La répression disciplinaire peut se cumuler avec la répression pénale, s'appliquer dans le cas même où la poursuite pénale aboutit à un non-lieu ou à un acquittement.

L'indépendance des deux répressions se justifie par la différence de leur but. La répression pénale tend à châtier les actes accomplis en violation des lois sociales d'ordre public. La répression disciplinaire a pour objet d'améliorer le fonctionnement des services publics. Elle vise exclusivement des fautes de service, des faits de négligence, de maladresse, d'inopportunité, d'illégalité commis dans l'exercice des fonctions. Elle cesse quand le fonctionnaire est sorti du service. Son but explique la survivance du caractère discrétionnaire de la faute et de la peine. « Cette répression, pour être efficace, doit présenter une très grande souplesse, afin de s'adapter aux manifestations diverses des manquements professionnels. Elle risquerait de perdre cette souplesse, si elle se heurtait à la précision d'une définition légale de chaque faute » (1).

Dans la mesure où elle demeure discrétionnaire, une décision disciplinaire, n'étant pas soumise à une règle de droit, ne saurait subir un contrôle de la légalité. L'organe chargé d'exercer la fonction juridictionnelle n'a compétence à l'égard d'une décision de cette nature que pour l'examen des points sur lesquels son auteur devait observer une disposition légale ou réglementaire. Par exemple, le Conseil d'Etat ne contrôle pas la qualification de faute donnée par une décision administrative à un fait déterminé. Il apprécie seulement l'existence matérielle ou légale de ce fait, par application de sa jurisprudence sur l'inexistence matérielle ou légale des motifs. Il veille à l'observation stricte des formes légales ou réglementaires, et annule les décisions qui dissimulent un détournement de pouvoir sous l'étiquette de mesure de service, mais il n'apprécie pas l'opportunité de la mesure prise, ni la relation entre la gravité de la faute et la sévérité de la peine (2).

Ces principes permettent de déterminer la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. à l'égard des décisions d'ordre disciplinaire déferées devant sa juridiction. Le rapporteur de la Commission de contrôle avait proposé, dans ses Observations, d'attribuer au Tribunal la connaissance des peines infligées aux agents du personnel; il exceptait seulement les amendes légères et les réprimandes, afin d'éviter l'encombrement du rôle par des affaires d'importance mineure. C'eût été modifier la nature de la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N., la transformer de corps juridictionnel en organe disciplinaire. Les statuts du personnel du Secrétariat et du B. I. T. ne déterminent ni l'échelle des peines, ni les éléments des fautes disciplinaires; le Tribunal administratif ne pouvait être saisi d'une contestation sur la conformité des décisions disciplinaires aux règles de droit et il

(1) ROGER BONNARD, *op. cit.*, p. 238; Cf. JÈZE, *op. cit.*, III, p. 110.

(2) JÈZE, *loc. cit.*

n'aurait pu prendre une mesure de répression pénale sans exercer un véritable pouvoir discrétionnaire, étranger à sa compétence juridictionnelle.

Les statuts des personnels imposent aux fonctionnaires des obligations diverses, mais sans en définir les éléments précis et sans assigner une peine à chacune d'elles. L'article 64 du statut du personnel du Secrétariat énumère les sanctions qui peuvent, « selon la gravité des cas, être appliquées, isolément ou simultanément, à tout fonctionnaire coupable de faute grave, de manquement ou de négligence volontaire dans le service », ou bien de faute grave en dehors de l'exercice des fonctions officielles, dont il se borne à donner un exemple. Il ne définit pas les faits punissables et il n'assortit pas chaque peine à chaque infraction. Le Secrétaire général, à qui le même article attribue le droit de punir, jouit donc du pouvoir discrétionnaire de qualifier les faits incriminés, d'apprécier leur gravité et d'appliquer à leur auteur une ou plusieurs des sanctions prévues administrativement.

A l'exception de l'énumération limitative des peines, ces dispositions ne constituent pas des règles de droit dont l'inobservation ouvre un recours devant le Tribunal administratif. Le Tribunal n'a pas compétence pour examiner la matérialité des faits, si la décision du Secrétaire général n'est pas motivée, ni pour apprécier leur qualification, pas plus que la sévérité ou l'opportunité de la peine prononcée.

Par contre, l'article 66 du statut du personnel du Secrétariat dispose : « Aucune mesure ne peut être prise contre un fonctionnaire, en vertu de l'article 64, sans que le Secrétaire général ait renvoyé le cas, aux fins d'enquête, au Comité contentieux créé par l'article 67, et qu'il ait étudié le rapport dudit Comité. »

Aux termes de l'article 76, un dossier personnel sera constitué pour chaque fonctionnaire et lui sera communiqué sur sa demande.

Le statut du personnel du B. I. T., en des dispositions similaires, prescrit une enquête préliminaire du Comité paritaire et la communication du dossier.

Ces dispositions sont des règles de droit qui limitent, en la forme, le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général ou du Directeur du B. I. T., en subordonnant la décision disciplinaire à la consultation préalable d'un organe paritaire. Le Tribunal administratif de la S. D. N. est compétent pour examiner la requête par laquelle un fonctionnaire prétend que la mesure disciplinaire prise à son égard n'a pas été précédée de l'enquête prescrite par l'article 66, ou de la communication de son dossier sur sa demande.

L'article 65 autorise le Secrétaire général à interdire à un fonctionnaire d'exercer ses fonctions pendant l'enquête, tous ses droits étant réservés, s'il est accusé de faute grave. Il appartient au Secrétaire général d'apprécier discrétionnairement si le maintien en fonctions de l'intéressé pendant l'enquête est susceptible de nuire au bon fonctionnement du service. Le Tribunal administratif n'a pas à contrôler l'exactitude de cette appréciation. Mais, aux termes du § 2 de l'article 65, tous les cas de ce genre seront, sans délai, soumis à une enquête du

Comité contentieux, qui fera aussitôt que possible un rapport à leur sujet. La formalité de l'enquête est une règle de droit, dont l'observation est soumise au contrôle du Tribunal administratif.

Dans le domaine disciplinaire, la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. est donc très restreinte : elle se limite à l'examen de l'application de quelques règles de droit posées par le statut du personnel.

C. — *Le statut et le contrat d'engagement.*

En dehors de la répression disciplinaire, le statut contient de nombreuses dispositions qui ont la valeur de règles de droit. Les stipulations du contrat d'engagement contiennent aussi des règles de droit. Ce sont ces règles contractuelles ou statutaires qui forment le contenu de la compétence *ratione materiae* du Tribunal administratif de la S. D. N.

Constituent aussi des règles de droit, soumises à la compétence du Tribunal administratif, les dispositions du règlement de la Caisse des pensions du personnel, ainsi que les règles administratives pour l'application de ce règlement.

Les stipulations du contrat d'engagement et les dispositions du contrat d'engagement du statut déterminent l'objet des contestations recevables devant la juridiction du Tribunal administratif ; elles servent aussi à préciser son rôle dans l'examen des requêtes.

D. — *La compétence du Tribunal est limitée à l'interprétation de la règle de droit.*

Sa compétence est limitée à l'examen de l'application des règles de droit. Sa fonction est exclusivement juridictionnelle : appelé à connaître des contestations sur l'observation d'une règle de droit, il ne peut les apprécier qu'au regard de cette règle de droit ; sa compétence est liée par l'objet de la contestation. Les attendus et le dispositif de sa sentence ne peuvent sortir du cadre de la règle de droit mise en cause par le litige. Le Tribunal ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire de statuer. Il n'a pas à rechercher la valeur juridique des décisions administratives non soumises à une règle de droit ; il n'a pas davantage à apprécier l'opportunité, ou l'équité, dans leur contenu et dans leurs conséquences, des mesures prises conformément à la règle de droit. Il ne peut ni écarter la règle de droit, ni suppléer à sa carence ; il n'a pas le pouvoir de faire le droit.

E. — *La compétence « d'arbitrage » du tribunal.*

La compétence du Tribunal administratif paraît bien revêtir la même physionomie juridictionnelle dans les litiges que confient à sa connaissance, sous le nom d'arbitrage, les règlements des Instituts internatio-

naux et de l'Office international Nansen. Ces règlements l'appellent à apprécier toute décision administrative qu'un fonctionnaire de ces organismes « estimerait, du point de vue juridique, contraire aux dispositions régissant son engagement » (Art. 36 ou 18 des règlements pour le personnel).

Ces dispositions sont contenues dans les stipulations du contrat d'engagement et dans les articles du règlement. Elles constituent des règles de droit qui déterminent la condition des fonctionnaires. La compétence dite arbitrale du Tribunal administratif ne peut s'appliquer qu'à des décisions administratives soumises à l'une de ces règles de droit, et ne peut consister qu'à examiner si, en l'espèce, la décision contestée a ou non observé cette règle de droit. La compétence du Tribunal administratif est liée à l'examen de la règle de droit. Dans la seule affaire dont il a été saisi comme « arbitre », le Tribunal administratif s'est déclaré incompétent sur un chef de la demande fondé sur l'équité, et il a refusé de motiver sa décision sur des considérations d'équité (1). C'est bien là l'exercice d'une compétence juridictionnelle, et non arbitrale. Les articles précités des règlements disposent : « Le Tribunal statuant en qualité d'arbitre, ne sera lié par aucune législation et fixera lui-même la procédure. » Il y a lieu de rapporter cette phrase à la composition du Tribunal administratif et à sa procédure : lorsqu'il juge des litiges de l'espèce, il a la faculté de ne pas suivre sur ces deux points les règles fixées par son statut et son règlement. On ne saurait, sans contredire le début du texte, interpréter cette phrase comme conférant au Tribunal administratif une compétence arbitrale étrangère à l'examen de l'observation des règles de droit.

La compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. diffère ainsi, quelle que soit l'administration mise en cause par le fonctionnaire requérant, de la mission confiée à des arbitres. L'arbitrage, au sens précis du mot, constitue une procédure de règlement des litiges sur la base du respect du droit, mais il laisse aux arbitres la faculté de s'inspirer d'autres considérations susceptibles d'amener plus sûrement la solution du différend. En droit international, la sentence arbitrale, à la différence d'un jugement, admet des solutions d'ordre politique et diplomatique. Les arbitres ne sont pas tenus aussi strictement que les juges par les règles de droit.

Le compromis d'arbitrage, qui règle la compétence des arbitres, peut même leur conférer le pouvoir de faire le droit. Dans l'affaire des pêcheries de la mer de Behring, l'article 7 du compromis donnait mission aux arbitres, dans l'éventualité où ils ne reconnaîtraient pas aux Etats-Unis un droit exclusif sur cette mer, d'établir un règlement pour la pêche des phoques en haute mer. La fonction juridictionnelle est plus limitée : elle consiste exclusivement à contrôler l'application de la règle de droit, à dire le droit ; les juges ne peuvent ni faire le droit, ni examiner des requêtes qui ne mettraient pas en cause l'application d'une règle de droit, ni baser leur décision sur des motifs étrangers à

(1) Jugement n° 15.

la constatation de l'application ou de la violation d'une règle de droit, notamment sur des considérations d'opportunité ou d'équité.

La compétence de la Cour permanente de justice internationale est en principe juridictionnelle. C'est sur des litiges d'ordre juridique qu'elle est appelée à statuer. L'Assemblée, repoussant une proposition faite par M. de La Pradelle devant le Comité des juristes, lui a refusé le pouvoir de faire le droit. L'article 38 du statut donne à la Cour mission de dire le droit; il détermine les règles de droit qu'elle aura à appliquer.

Toutefois cet article se termine par l'alinéa suivant : « La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono*. » Ce texte réserve à la Cour le pouvoir de juger en équité, si les parties y consentent, soit pour suppléer à la règle de droit qui fait défaut, soit même en vue de substituer à la solution dictée par le droit une solution plus équitable.

Cette faculté d'étendre la mission des juges, comme son caractère facultatif, rattachent encore la compétence de la Cour permanente de justice internationale au système de l'arbitrage.

Lorsque le Tribunal administratif de la S. D. N. reconnaît le bien-fondé d'une requête, le dispositif de son jugement varie selon l'objet du litige.

F. — *Contenu du dispositif du jugement.*

La décision contestée consiste, soit dans une mesure positive prise à l'égard d'un fonctionnaire, soit dans le refus ou l'abstention de l'Administration d'exécuter une obligation prévue par le contrat d'engagement ou par le statut. Dans le premier cas, le Tribunal annule la décision; dans le second cas, il ordonne l'exécution. L'article IX du statut dispose : « Dans le cas visé à l'article II, alinéa 1^{er}, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'exécution de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. »

L'article IX réserve toutefois l'hypothèse dans laquelle « cette annulation ou l'exécution n'est pas possible, ou opportune ». Dans ce cas, « le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert ». Le requérant ne pouvant être rétabli dans la situation juridique méconnue par la décision de l'Administration, l'allocation d'une indemnité répare le préjudice qui résulte pour lui de cette décision.

L'article IX autorise ainsi le Tribunal administratif à écarter l'annulation ou l'exécution, conséquence de l'admission de la requête au fond, lorsqu'elle apparaît inopportune. Cette disposition sauvegarde l'intérêt du service, sans nuire au requérant, qui reçoit une compensation pécuniaire. Mais il appartient à l'Administration seule d'apprécier l'opportunité. A cet égard, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire, et l'examen de l'opportunité dépasserait la compétence juridictionnelle du Tribunal administratif, limitée à la question de droit. Il doit donc s'incliner devant l'appréciation de l'intérêt du service formulée par l'Administration.

Les termes de l'article IX réservent implicitement le pouvoir discrétion-

tionnaire de l'Administration : « si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune ». Ils ne disent pas : « si le Tribunal n'estime pas opportune l'annulation ou l'exécution de la décision ». Quant à l'impossibilité, elle résulte de constatations matérielles faites par le service, qui ne soulèveront ordinairement aucune discussion.

G. — *La compétence sur les indemnités statutaires.*

Indépendamment des requêtes portant sur l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou des dispositions du statut du personnel, visées par l'article II, § 1^{er}, de son statut, le § 2 du même article donne au Tribunal administratif de la S. D. N. compétence pour statuer sur « tous différends concernant les indemnités prévues aux articles 39 ou 70 du statut du personnel du Secrétariat, ou aux articles 44 *bis* ou 79 *ter* du statut du personnel du Bureau international du Travail, et pour fixer définitivement le montant de l'indemnité, s'il y a lieu ».

L'article 39 du statut du personnel du Secrétariat vise le cas où la nature de la maladie interdit à un fonctionnaire de reprendre ses fonctions avant la fin de son engagement et justifie la résiliation anticipée du contrat. L'article 70 se réfère au cas d'accident subi ou de maladie contractée dans l'exercice et par suite des fonctions. Les articles 44 *bis* et 79 *ter* du statut du personnel du B. I. T. contiennent des dispositions similaires.

La fixation du montant de l'indemnité était auparavant laissée à l'appréciation du Secrétaire général, ou du Directeur du B. I. T., qui devait, dans certains cas, prendre l'avis de la Commission administrative.

Dans la mesure où il porte sur le principe d'un droit à indemnité, le différend rentre dans la catégorie visée par le § 1^{er} de l'article II du statut du Tribunal. Le fonctionnaire demande l'application d'une disposition du statut du personnel du Secrétariat ou du B. I. T., qui constitue une règle de droit. Le Secrétaire général ou le Directeur du B. I. T. a le pouvoir discrétionnaire de résilier l'engagement, mais l'agent renvoyé avant l'expiration du contrat a le droit, reconnu par le statut, de percevoir une indemnité.

Une requête de cette nature nécessite toutefois, le plus souvent, tant sur le principe de l'indemnité que sur l'évaluation de son montant, l'appréciation de questions de fait. Il faut mesurer la gravité et la durée de l'incapacité de travail et, dans le cas visé par l'article 70, déterminer si la maladie ou l'accident est survenu dans l'exercice et par suite des fonctions du demandeur.

Ces questions dépassent l'interprétation de la règle de droit résultant du statut du personnel. Cependant, en raison de leur connexité avec la question de droit et des difficultés d'appréciation qu'elles soulèvent, et afin de donner aux fonctionnaires une complète sécurité, le statut a attribué au Tribunal administratif de la S. D. N. la connaissance dans leur ensemble des litiges de cette nature.

Tribunal d'attribution, la compétence *ratione materiae* du Tribunal administratif de la S. D. N. est limitée aux requêtes visées par l'article II de son statut. Il serait incompétent pour juger toutes autres catégories de demandes, par exemple : le recours contre une décision qui aurait mis à la charge d'un fonctionnaire le paiement de dommages-intérêts pour préjudice causé à l'Administration (1); — une requête en indemnité tendant à mettre en cause la responsabilité extra-contractuelle d'un service public ou la responsabilité personnelle d'un fonctionnaire pour faute étrangère au service.

H. — *Nature juridique du contentieux devant le Tribunal.*

Quelle est la nature juridique du contentieux devant le Tribunal administratif de la S. D. N. ?

La doctrine et la jurisprudence françaises font une distinction essentielle entre deux sortes de contentieux. Le contentieux de pleine juridiction comprend les contestations qui portent sur l'exécution matérielle des règles de droit générales ou individuelles et visent à l'obtenir par l'annulation ou la réformation de la décision attaquée. Le recours pour excès de pouvoir porte exclusivement sur la régularité intrinsèque des actes juridiques; il tend à supprimer l'irrégularité constatée par l'annulation de l'acte.

Les requêtes en indemnité mentionnées par l'article II, § 2, du statut du Tribunal administratif de la S. D. N. font partie du contentieux de pleine juridiction. Il en est de même de celles que prévoit le § 1^{er}, puisque le Tribunal, aux termes de l'article IX, ordonne, au cas où elles sont fondées, l'annulation de la décision ou l'exécution de l'obligation.

Le recours pour excès de pouvoir a pour origine en France le recours hiérarchique pour incompétence attribué au roi, chef de l'Administration générale, par la loi des 7-14 octobre 1790, en conséquence de l'interdiction faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes de l'autorité administrative. Le Conseil d'Etat l'a organisé en recours juridictionnel et, pour faire bénéficier les requérants de la dispense du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat, il en a élargi le domaine d'application, les conditions de recevabilité et les cas d'ouverture. Il a même fini par admettre, sous certaines réserves, le recours pour excès de pouvoir malgré l'existence d'un recours parallèle (2), et la jonction des deux recours dans une même instance (3).

Le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire et l'institution des avocats au Conseil d'Etat, qui expliquent la formation, à côté du recours de pleine juridiction, du recours pour excès de pouvoir, sont propres au droit administratif français. Des considérations de cette nature ne sollicitaient pas la création d'un double conten-

(1) Le rapporteur de la Commission de contrôle avait proposé d'attribuer au Tribunal administratif la connaissance d'un tel recours.

(2) C. E., 8 mars 1912, *Lafage*, Rec. Lebon, p. 348.

(3) C. E., 31 mars 1911, *Blanc*, Rec. Lebon, p. 407.

tieux devant le Tribunal administratif de la S. D. N. Cependant des esprits accoutumés à la conception française de la dualité des recours administratifs auraient volontiers admis, parallèlement au recours de pleine juridiction, l'ouverture devant le Tribunal administratif, chargé de contrôler l'observation de la règle de droit, d'un recours visant objectivement la conformité des décisions administratives à la règle de droit et tendant à supprimer l'irrégularité par l'annulation à l'égard de tous de la décision irrégulièrement prise.

VII. — POINT DE DÉPART DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a compétence pour statuer sur toutes les requêtes dirigées contre des décisions postérieures à sa création, mais non sur celles qui mettraient en cause des décisions antérieures.

La Commission de contrôle estimait désirable que le recours offert aux fonctionnaires devînt effectif aussitôt que l'Assemblée aurait décidé la création du Tribunal. Mais la désignation des juges et la constitution du Tribunal devaient exiger un certain délai. L'Assemblée a adopté le statut le 25 septembre 1927 et le Tribunal a arrêté son règlement le 2 février 1928. Il a tenu sa première session au mois de janvier 1929. Pour ne pas priver certains fonctionnaires du bénéfice de l'institution nouvelle, le statut a fixé au 31 décembre 1927 le point de départ de la compétence du Tribunal.

Aux termes de l'article XII : « Si la décision contestée a été notifiée à l'intéressé ou publiée après le 31 décembre 1927, mais avant la date où le Tribunal se sera constitué, elle sera, aux fins de l'application de l'article VII, considérée comme notifiée ou publiée à la date où le Tribunal sera constitué. »

Les décisions antérieures ne peuvent être remises en question devant le Tribunal. Il est de principe que les lois de compétence s'appliquent immédiatement aux faits accomplis et même aux instances engagées, mais le statut qui institue le Tribunal administratif de la S. D. N. n'est pas seulement une loi de compétence. Il ouvre un droit de recours nouveau contre des décisions qui, antérieurement, ne pouvaient être attaquées par la voie juridictionnelle. Ce recours ne saurait être rétroactivement exercé contre des mesures prises avant sa création.

Dans un jugement (n° 4) du 22 janvier 1930, le Tribunal a déclaré non recevable une requête introduite contre une communication contenue dans une lettre du Secrétariat, datée du 2 juillet 1929, mais qui se bornait à renvoyer la réclamante à la décision définitive prise à son égard le 31 janvier 1921.

Après avoir contesté le caractère définitif de cette décision (1), la requérante prétendait que le délai de recevabilité des recours prévus par l'article VII du statut ne lui était pas opposable, parce qu'il ne pouvait viser les cas antérieurs à l'institution du Tribunal.

(1) Nous retrouverons cette question dans le chapitre IV

Dans ses attendus, le jugement limite la compétence du Tribunal aux faits postérieurs à sa création :

« Attendu que ces allégations ne sont conformes ni aux principes généralement reconnus, ni aux dispositions positives du statut ; qu'en principe, le droit d'intenter une action judiciaire — lequel est distinct et indépendant du droit que l'on prétend faire valoir — n'existe que pour autant qu'il y ait une juridiction organisée et compétente ; qu'en conséquence, même si l'on tenait pour irrégulière la mesure prise en 1921 concernant M^{me} B. H., cette dernière n'en aurait pas acquis le droit d'intenter une action, étant donné qu'il n'existait alors ni Tribunal administratif de la S. D. N., ni aucun autre tribunal compétent ; qu'en conséquence, non seulement le délai prévu à l'article VII du statut, mais encore l'organisation même du Tribunal, visent exclusivement les cas postérieurs. »

Dans un autre jugement (n° 17), en date du 9 mai 1937, le Tribunal a opposé la même fin de non-recevoir à une requête formulée contre une décision par laquelle, en 1925, le Secrétaire général avait refusé de comprendre les conditions demandées par l'intéressé dans l'offre qu'il lui faisait d'un poste de sténographe. Le Tribunal se borne à renvoyer à son jugement du 22 janvier 1930.

CHAPITRE IV

LA PROCEDURE DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.

La procédure à suivre devant le Tribunal administratif de la S. D. N. a été fixée par le statut et, sur tous les points qu'il n'a pas réglés, dans le règlement arrêté par le Tribunal, conformément à l'article XI de son statut. Le Tribunal administratif a complété les dispositions de son statut et de son règlement, en s'inspirant notamment de la jurisprudence du Conseil d'Etat français.

Lorsqu'il statue en qualité d' « arbitre », le Tribunal administratif fixe lui-même sa procédure. Il appliquera vraisemblablement la procédure fixée par son statut et par son règlement. C'est cette seule procédure que nous allons étudier.

La procédure suivie devant les tribunaux administratifs français est une procédure juridictionnelle, comportant un débat contradictoire, mais à la différence de la procédure civile, accusatoire et orale, elle est inquisitoire et écrite (1). Elle ne commence pas par une phase extrajudiciaire dans laquelle le juge n'intervient pas encore; dès le début, elle est dirigée par le juge. L'affaire est introduite directement par une requête adressée au Tribunal par le demandeur et c'est le Tribunal qui saisit le défendeur.

La procédure administrative est écrite. Les différents actes de l'instance comportent des rédactions écrites et ne peuvent faire état que de ce qui est contenu dans les écrits antérieurement dressés, tandis que la procédure orale peut tenir compte d'éléments qui ne figurent pas dans les écrits du dossier.

La procédure devant le Tribunal administratif de la S. D. N. présente les mêmes caractères : elle est juridictionnelle, inquisitoire et écrite, comme nous allons le voir en exposant les règles.

Nous examinerons successivement : les conditions de recevabilité des recours, l'introduction de la requête et son inscription au rôle; l'instruction de la requête; les interventions, l'audience et le jugement.

SECTION I. — CONDITIONS DE RECEVABILITÉ.

La Commission de contrôle s'est inspirée, pour arrêter les conditions de recevabilité, d'un point de vue un peu étroit d'économie bud-

(1) Cf. Roger BONNARD, *op. cit.*, p. 137.

gétaire. Le rapport du 29 avril 1927 au Conseil et à l'Assemblée s'exprime en ces termes :

« Le fonctionnement du Tribunal entraînera des dépenses pour la Société. Pour les limiter, il est désirable de s'assurer :

« a) Qu'il ne sera possible d'engager une procédure devant le Tribunal que lorsque la prétention du requérant ayant été examinée par les organismes compétents de l'administration intéressée, une décision définitive sera intervenue ;

« b) Que la requête sera présentée dans un délai raisonnable, après la décision qui aura donné lieu à ladite requête ;

« c) Que seules des requêtes portant sur des questions d'une réelle importance seront soumises au Tribunal, les requêtes d'un caractère futile ou vexatoire ne pouvant être envisagées. »

A ces préoccupations répondent les dispositions des articles VII et VIII du statut : décision définitive, délai, dépôt d'une consignation.

L'article II, § 3, énumère, d'autre part, les catégories de personnes qui ont accès au Tribunal.

Le règlement complète ces dispositions et en fixe les détails d'application.

Les conditions de recevabilité des recours concernent : la nature de la décision contestée, le délai de présentation de la requête, la qualité du requérant, les formes de présentation de la requête et le dépôt.

§ 1^{er}. — *Nature de la décision contestée.*

En droit administratif français, la recevabilité du recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat est subordonnée à l'existence d'une décision préalable de l'Administration faisant grief à la prétention de l'administré. Celui-ci ne peut pas saisir directement le Conseil d'Etat. Il est tenu de provoquer et d'obtenir une décision de l'Administration concernant son droit prétendu, à moins qu'elle n'ait déjà pris spontanément cette décision (1). Le privilège du préalable donne à l'Administration le rôle de défendeur dans l'instance.

Pour éviter que l'Administration ne paralyse le recours en ne répondant pas à la demande de décision préalable, la loi du 17 juillet 1900, article 3, a décidé que, si l'Administration a gardé le silence pendant quatre mois depuis la demande de décision, l'intéressé peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

La décision préalable n'est exigée que devant le Conseil d'Etat et n'est pas nécessaire devant le Conseil de préfecture.

D'autre part, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, sont seules soumises au contrôle juridictionnel les décisions faisant grief, c'est-à-dire celles qui juridiquement placent l'intéressé dans une situation nou-

(1) Roger BONNARD, *op. cit.*, p. 187 ; C. Et., *Coulon*, 15 janv. 1922, Rec. Lebon, p. 34 ; *Tissier*, 27 févr. 1924, Rec. Lebon, p. 230 ; *Delahague*, 30 oct. 1924, Lebon, p. 428.

velle, à l'exclusion des décisions préparatoires et des décisions simplement confirmatives.

Les décisions simplement préparatoires, telles que mise à l'enquête, demande d'avis, circulaires, instructions, ne placent pas encore l'intéressé dans une situation nouvelle; de même, une décision dont l'effet est subordonné à l'expiration d'un certain délai ou à l'approbation d'une autorité supérieure doit être considérée comme une décision simplement préparatoire.

Quant aux décisions simplement confirmatives, elles ne modifient pas la situation juridique créée par la décision antérieure, qu'elles se bornent à confirmer.

De telles décisions ne créant pas une situation nouvelle, ne font pas grief au fonctionnaire intéressé et, par suite, un recours juridictionnel ne se justifierait pas contre ces décisions.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a admis la règle de la décision préalable faisant grief. Son statut exige, en outre, pour qu'elle puisse faire l'objet d'un recours, que la décision contestée soit définitive (art. VII).

A. — *Décisions faisant grief.*

Le statut du Tribunal administratif de la S. D. N. ne fait pas mention, au nombre des conditions de recevabilité, de l'existence d'une décision préalable faisant grief.

Le Tribunal, se référant aux principes « admis par la doctrine et par diverses juridictions administratives », a fait application de la jurisprudence française dans plusieurs instances et rejeté comme irrecevables des requêtes dirigées contre des décisions confirmatives.

La requête (n° 4) jugée à l'audience du 22 janvier 1930 émanait d'une fonctionnaire qui, engagée temporairement au Secrétariat, avait été informée, en janvier 1921, que son service prendrait fin le 31 janvier. Par une lettre du 4 mars 1929, elle avait prié le Secrétaire général de reviser sa décision. Le Secrétariat lui avait signifié que son stage avait cessé d'une manière normale, que la décision de 1921 était définitive et finalement, par une lettre datée du 2 juillet 1929, lui avait confirmé qu'il était impossible de revenir sur cette décision. Par une requête du 27 juillet 1929, l'intéressée demandait au Tribunal de juger que l'Administration était obligée de lui accorder un autre contrat ou, au moins, de prendre à son égard une décision motivée.

Le Tribunal décide que la requête n'est pas recevable et que, partant, il n'y a pas lieu de l'examiner au fond. Elle porte sur une communication qui se borne à confirmer une décision antérieure.

« Attendu que la requête est formellement introduite contre la communication contenue dans la lettre du Secrétariat datée du 2 juillet 1929, communication qui ne faisait que renvoyer à la décision prise à l'égard de la requérante en janvier 1921; que, d'après les principes réglant la matière et admis par la doctrine et par diverses juridictions administratives, une requête présentée contre un acte qui ne fait que

reproduire une mesure définitive antérieure n'est recevable qu'autant qu'elle pourrait être recevable contre ladite mesure définitive; qu'en effet une communication de la nature envisagée ne crée pas une situation juridique nouvelle et que, par conséquent, la partie intéressée ne saurait être admise à se prévaloir d'une réponse que, d'ailleurs, l'Administration n'est pas tenue de fournir, pour se procurer la possibilité d'un recours contentieux, qui n'était pas ouvert avant ladite réponse;

« Qu'en conséquence, pour statuer sur l'exception préjudicielle soulevée par le Secrétariat et concluant à l'irrecevabilité de la présente requête, il convient de rechercher, d'une part, si la décision prise en 1921 était ou non définitive et, d'autre part, si aux termes du statut du Tribunal, une requête serait recevable contre cette décision... »

De même, par jugement (n° 12) du 13 janvier 1932, le Tribunal rejette comme irrecevable le recours dirigé contre une note du Secrétaire général, en date du 5 janvier 1931, « cette note n'étant que confirmative de la décision définitive du 7 mars 1931 ».

Dans l'affaire (n° 19) jugée à l'audience du 7 janvier 1937, la question de la nature confirmative de la décision contestée était complexe. Le 27 octobre 1936, un ancien fonctionnaire du B. I. T. avait demandé au Conseil d'administration de la Caisse des pensions de lui accorder, à titre gracieux, une indemnité compensatrice de la dévaluation du franc suisse, survenue postérieurement à la liquidation de sa pension. Le 7 janvier 1937, le Conseil d'administration avait repoussé la demande « tendant à recevoir la pension en francs suisses non dévalués ». L'intéressé s'était borné à prendre acte d'une décision prise sur le terrain du droit, étranger à sa demande, et à réserver ses droits, puis, le 22 avril, il réclama à l'Administration le paiement de sa pension en francs non dévalués, soulignant la différence de caractère entre cette revendication juridique et sa précédente demande, formulée à titre gracieux. Le 8 mai et le 2 juillet, le Conseil d'administration lui fit savoir qu'il considérait sa décision du 7 janvier comme définitive.

Ces deux décisions, estiment les juges, sont simplement confirmatives de celle du 7 janvier. Le statut du Tribunal, souligne le jugement, admet le recours contre les décisions prises d'office aussi bien que contre les décisions sollicitées.

« Il est évident que, par la décision du 7 janvier 1937, il a été expressément statué que le requérant n'avait droit au paiement de sa pension en « francs suisses non dévalués ».

« L'on objecterait vainement la différence de forme et de fond que présentent les requêtes du 27 octobre 1936 et du 22 avril 1937; le statut du Tribunal ne fait aucune distinction entre les décisions sollicitées ou rendues sur requête et les décisions spontanées prises par l'administration; si une question se pose à l'occasion de la présentation d'une requête, l'administration est parfaitement fondée à la trancher, même si elle n'en est point requise; incontestablement c'est ainsi que l'administration a agi de son initiative le 7 janvier et le demandeur en a été informé le lendemain; il s'en est rendu compte lui-même sans aucune équivoque, puisque, dans sa réponse du 20 janvier, il prend

acte de la décision et même déclare se réserver expressément tous droits de revendication devant l'Assemblée et toutes juridictions compétentes. »

Dans l'affaire n° 15, le Tribunal, statuant en qualité d'arbitre, s'est montré moins sévère. Il admet que la décision rendue par le Conseil d'administration de l'Office International Nansen, le 25 octobre 1933, après un nouvel examen des réclamations du requérant, « bien qu'elles ne soient qu'une reproduction de celle communiquée le 19 novembre 1932, doit être considérée comme la décision définitive » et il déclare recevable la requête présentée contre cette décision.

B. — DÉCISIONS DÉFINITIVES.

Aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal, « une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le statut du personnel ».

Cette condition est distincte de la précédente. La jurisprudence française subordonne la recevabilité du recours devant le Conseil d'Etat à l'existence d'une décision préalable de l'administration active compétente. L'article VII du statut du Tribunal administratif exige en outre du requérant qu'il ait préalablement exercé sans succès le recours organisé par le statut du personnel.

Tous les moyens de recours mis à la disposition du fonctionnaire, auxquels fait allusion l'article VII, se réduisent, en effet à un seul : le recours gracieux formé, selon les cas, devant le Secrétaire général, statuant sur avis du Comité du contentieux, ou devant le directeur du B. I. T., statuant sur avis de la commission paritaire. Le Secrétaire général, ou le Directeur du B. I. T., est seul compétent, en vertu du statut, pour les recours gracieux contre les décisions relatives au personnel. D'autre part, il n'existe pas de recours hiérarchique, puisque le Secrétaire général et le Directeur du B. I. T. n'ont pas de supérieur devant qui ce recours puisse être formé : le Conseil, ou le Conseil d'administration pour le B. I. T., ont perdu cette compétence depuis la création du Tribunal administratif de la S. D. N.

Le comité du contentieux et la commission paritaire du B. I. T. sont, rappelons-le, des organes paritaires, composés de représentants en nombre égal de l'administration et du personnel. Leur consultation préalable fait ainsi participer les collègues de l'intéressé à l'examen de sa requête selon des formes de procédure contradictoire. Mais il n'ont qu'un rôle consultatif et la décision appartient au chef de l'administration qui, à vrai dire, suit à peu près toujours leur avis. La composition de ces comités ne les prépare pas à examiner les litiges au point de vue de l'observation de la règle de droit. Leurs avis, le plus souvent rendus à l'unanimité, parfois après de vives discussions, représentent une solution transactionnelle entre les vues du personnel et celles de l'administration et s'inspirent de l'opportunité aussi bien que du droit.

L'article VII, § 3 du statut du Tribunal assimile à la décision défi-

nitive le silence de l'administration pendant soixante jours : « Au cas où l'administration, saisie d'une réclamation, n'a pris aucune décision touchant ladite réclamation dans un délai de soixante jours à dater du jour de la notification qui lui en a été faite, l'intéressé est fondé à saisir le Tribunal et sa requête est recevable au même titre qu'une requête contre une décision définitive. »

Cette disposition s'inspire de celle de l'article 3 de la loi française du 13 juillet 1900.

Que faut-il entendre par décision définitive ?

Sur ce point, la terminologie du Tribunal administratif de la S. D. N. est assez flottante. Dans les jugements nos 4, 12 et 16, il oppose à la décision confirmative la décision antérieure, qu'il qualifie de définitive. La décision définitive serait celle qui a établi la situation juridique nouvelle, qu'une décision ultérieure se borne à confirmer.

Le Tribunal appelle aussi définitive la décision qui n'était susceptible d'aucun recours, comme ayant été notifiée avant le 31 décembre 1927.

« Il convient, dit-il (jugement n° 4), de rechercher si la décision prise en 1921 était ou non définitive et, d'autre part, si, aux termes du statut, une requête serait recevable contre cette dernière. Le caractère définitif de la mesure dont il s'agit ne saurait être contesté. Elle fut adoptée par la plus haute autorité compétente, le Secrétaire général. Ainsi que la plaignante le reconnaît, aucun pouvoir n'était possible, ni devant le Conseil de la S. D. N., ni devant aucune autre autorité ; cela suffit pour établir le caractère définitif de ladite décision ».

L'administration, arguait la requérante, peut toujours rapporter ou modifier une de ses décisions et, par suite, la décision de janvier 1921 n'aurait pas revêtu un caractère définitif.

« Il y a là, répond le Tribunal, une confusion. La faculté de l'administration de rapporter ou de modifier ses actes n'influe pas sur le caractère définitif, lequel doit s'apprécier en relation avec la faculté de recours reconnue aux intéressés ; l'acte devient définitif lorsque l'intéressé a épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition, ou bien lorsque les moyens de recours font défaut ; c'est précisément dans ce sens que le caractère définitif est envisagé par l'article VII du statut du Tribunal. En l'espèce, il faut considérer, non la faculté de l'administration, mais celle de l'intéressé, ce qui conduit également à la conclusion que la mesure prise par le Secrétariat en 1921 était par elle-même définitive. »

L'assimilation faite par le Tribunal de ces deux cas n'est pas exacte. Dans l'espèce, la requête contestait une décision notifiée en janvier 1921, dont irrecevable en vertu de l'article XII du statut. Les juges auraient pu la rejeter en visant cette disposition, sans mettre en cause le caractère « définitif » de cette décision, s'ils n'avaient tenu à réfuter les arguties de la réclamante.

La décision définitive, au sens strict où l'entend l'article VII, § 1^{er} du statut, c'est celle à l'encontre de laquelle le demandeur a épuisé tous les moyens mis à sa disposition par le statut du personnel, c'est-à-dire, pratiquement, le recours administratif. Seule la décision définitive

peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de la S. D. N. Contre la décision à tort qualifiée de définitive, le moyen de recours devant le Tribunal faisait défaut, en vertu de l'article XII du statut.

De même, il faut éviter d'appeler définitive la décision qui n'est plus susceptible d'être attaquée, parce que l'intéressé a laissé passer les délais de présentation. Le délai imposé par l'article VII, § 2, concerne la requête, et non la décision. Cette disposition ajoute une nouvelle condition de recevabilité à celle de l'article VII, § 1^{er}. Ces deux conditions doivent se trouver réunies, mais elles sont distinctes.

A quel moment la décision devient-elle définitive? A quel moment le requérant aura-t-il épuisé les moyens de recours administratif dont il dispose?

Il ne suffit pas qu'il ait introduit le recours administratif; il faut que l'administration ait statué sur ce recours ou que, pendant soixante jours, elle ait gardé le silence. C'est seulement le jour où l'administration rejette le recours, ou le soixantième jour après le dépôt du recours, si elle a gardé le silence ou tardé à répondre, que la décision devient définitive.

Cette interprétation de l'article VII, § 1^{er}, résulte des termes du rapport de la Commission de contrôle. C'est à la suite de l'examen du recours par les organismes compétents de l'administration qu'« une décision définitive sera intervenue ». L'administration, ajoute le rapport, ne peut empêcher par son abstention l'exercice du recours au Tribunal.

La procédure ne peut être engagée devant le Tribunal qu'après cette décision ou l'expiration du délai de soixante jours.

§ 2. — *Délai de présentation de la requête.*

Aux termes de l'article VII, § 2, la requête, pour être recevable, doit être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification au requérant de la décision contestée ou, s'il s'agit d'une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires, de la date de sa publication.

Devant les juridictions administratives en France, le délai n'est que de deux mois (Loi du 13 avril 1900, article 24).

Au cas de silence de l'administration, le délai de quatre-vingt-dix jours prévu au paragraphe précédent est compté à dater de l'expiration du délai de soixante jours imparti à l'administration pour prendre une décision (art. VII, § 3).

Cette disposition est moins libérale que la jurisprudence française. Le Conseil d'Etat admet, pour les recours intentés contre le silence de l'administration, que le délai ne commence jamais à courir, faute de publication ou de notification (1).

L'article VII, § 2, fixe le point de départ du délai de quatre-vingt-

(1) C. E., 25 juillet 1924, *Souriaud*, Rec. Lebon, p. 726.

dix jours à la date de la notification ou de la publication de la décision contestée. Ces derniers mots paraissent viser la décision contre laquelle est introduit le recours administratif. Mais l'article VII, § 1^{er}, n'autorise la présentation de la requête au Tribunal que lorsque la décision est devenue définitive, c'est-à-dire après le rejet du recours administratif ou l'expiration du délai de soixante jours.

La rédaction de ces textes semble marquer une opposition entre la décision contestée et la décision définitive.

Pour éviter la forclusion devant le Tribunal administratif, le requérant devrait prendre la précaution de déposer son recours administratif assez tôt pour laisser à l'administration soixante jours pour y répondre, c'est-à-dire dans les trente jours qui suivent la notification ou la publication de la décision contestée.

Cette interprétation paraît commandée par la combinaison des termes des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article VII. Elle aboutit à réduire singulièrement les délais de présentation du recours devant le Tribunal, en englobant le premier dans le second.

La disposition finale du paragraphe 3 du même article permet cependant de douter de cette interprétation. Si, en cas d'abstention de l'administration, le délai de quatre-vingt-dix jours est compté du moment où la décision est devenue définitive par son silence, il paraît contradictoire de le compter du jour de la notification ou de la publication de la décision contestée au cas où le recours a été formellement rejeté. Cette observation autorise sans doute à donner une portée générale à la phrase finale du paragraphe 3 et, malgré les termes du paragraphe 2, à admettre dans tous les cas l'intéressé à saisir le Tribunal dans les quatre-vingt-dix jours de la décision devenue définitive. Il est permis de regretter la rédaction contradictoire de l'article VII, qui soulève cette difficulté d'interprétation d'une importance pratique considérable.

L'interprétation libérale présente toutefois un danger. Le statut du personnel ne subordonnant à aucune condition de délai la présentation des recours administratifs, il dépendra des intéressés de prolonger indéfiniment le délai de recevabilité du recours devant le Tribunal, en différant le dépôt du recours préalable.

La solution la plus rationnelle eût été d'enfermer le recours administratif dans un délai de rigueur et d'ouvrir un second délai, à partir de la décision définitive, pour la présentation de la requête au Tribunal de la S. D. N.

Au cas où un recours hiérarchique ou gracieux a été intenté contre un acte dans le délai de deux mois, le Conseil d'Etat admet qu'un nouveau délai de deux mois pour agir devant sa juridiction commence à courir à dater de la décision hiérarchique ou gracieuse. Toutefois cette prorogation de délai ne peut jouer qu'une fois (1).

Lorsque, sur recours hiérarchique ou gracieux, ou spontanément, l'administration a pris une nouvelle décision, ou maintenu sa décision

(1) C. Et., 13 avril 1881, *Bonsais*, Rec. Lebon, p. 432.; 12 janv. 1917, *Marchelli*, Rec. Lebon, p. 42.

première, mais après une nouvelle instruction de l'affaire, le Conseil d'Etat décide que le délai de recours commence à courir à dater de la nouvelle décision, quel que soit le temps écoulé depuis la première (1).

Dans le jugement n° 16, le Tribunal de la S. D. N. n'a pas admis l'interprétation que nous proposons. Il a distingué, selon la lettre des paragraphes 2 et 3 de l'article VII, deux points de départ différents des délais. Il a rejeté comme irrecevable une réclamation formulée le 5 décembre 1929 contre une décision de renvoi anticipé notifiée le 29 août 1929. Considérant, d'autre part, comme une abstention la réponse adressée le 18 décembre 1929 par le Secrétariat, qui se bornait à se référer « aux nombreuses lettres adressées à l'intéressé et à sa famille », il a admis que la requête sur ce point eût été recevable si elle avait été introduite dans les cents cinquante jours après la lettre adressée au représentant de la requérante.

Pour écarter la déchéance, la demanderesse invoquait « que son abstention d'agir dans les délais impartis était due à la contrainte morale exercée sur elle par le Secrétariat ». Le Tribunal écarte, sans examen, cette considération, « aucune disposition du statut ne lui conférant le pouvoir de déroger à la règle formelle de l'article VII ».

Il déclare, dans un autre jugement (n° 19) que « les délais de recevabilité ayant été établis par l'article VII du statut, et ce statut étant lui-même l'œuvre de l'Assemblée de la S. D. N., le Tribunal n'a pas le pouvoir d'en relever les requérants et doit, même d'office, examiner, avant le fond du litige, la recevabilité de l'action ».

Après cette affirmation de principe, le Tribunal retient cependant la renonciation de l'administration à se prévaloir de l'inobservation des délais.

« Attendu qu'en la cause, la partie défenderesse déclare expressément, non point s'en référer à justice, mais renoncer à se prévaloir de l'inobservation des délais prévus par l'article VII; que ceux-ci, par leur nature, ne tiennent pas à l'ordre public interne de la S. D. N. et ne sont stipulés qu'en faveur de la partie défenderesse; que la demande peut, en conséquence, être néanmoins considérée comme recevable... »

Ces deux attendus semblent se contredire. Si les délais ne sont pas d'ordre public et si le défendeur peut renoncer à les invoquer, sur quel argument se fonde le Tribunal pour décider qu'il doit examiner *d'office* la recevabilité de l'action au point de vue des délais, au cas où l'administration s'abstient d'opposer la déchéance?

§ 3. — *Qualité du requérant.*

L'action en justice n'est recevable que de la part de celui qui justifie avoir un intérêt personnel à l'intenter. Par suite, pour avoir qualité à exercer un recours de pleine juridiction, qui vise l'exécution matérielle

(1) C. Et., 8 avril 1927, *Rosnoble*, Rec. Lebon. p. 452; 20 mai 1931, *Decreux*, Rec. Lebon. p. 554.

des règles de droit issues des actes juridiques individuels, il faut invoquer une situation juridique individuelle compromise par la décision contestée.

L'article II, § 2 du statut du Tribunal administratif de la S. D. N. énumère, d'après ce principe, les personnes qui ont accès à sa juridiction.

« Ont accès au Tribunal :

« a) Le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire ;

« b) Toute autre personne pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier. »

En matière de pensions, le Règlement de la Caisse des pensions mentionne expressément, à côté du fonctionnaire, le conjoint survivant ou les enfants du fonctionnaire, auxquels son décès ouvre un droit personnel à une pension.

« Des requêtes collectives sont-elles recevables devant le Tribunal administratif de la S. D. N. ?

En France, le Conseil d'Etat a d'abord déclaré irrecevable tout recours collectif, exercé dans une seule instance et comportant pluralité de demandeurs, de défendeurs ou d'objets. Puis il est en partie revenu sur sa jurisprudence et il admet la recevabilité du recours collectif, à condition qu'il n'ait à prendre qu'une décision pour résoudre le litige. Sont notamment recevables : le recours collectif formé par plusieurs requérants contre un même acte, bien que chacun y ait un intérêt différent et invoque des moyens différents (1) ; le recours intenté contre plusieurs actes administratifs à la fois, si les mêmes moyens sont invoqués contre ces actes (2).

Le statut et le règlement du Tribunal administratif de la S. D. N. semblent envisager exclusivement des requêtes individuelles. L'article VII, § 2 du statut fait partir le délai d'introduction, « s'il s'agit d'une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires, de la date de sa publication », mais il ne précise pas si une requête collective pourrait être introduite pour l'ensemble des fonctionnaires de cette catégorie. En fait, les demandes portant sur des questions communes à plusieurs fonctionnaires (chefs de division du B. I. T., fonctionnaires non recrutés sur place) ont été présentées individuellement et ont donné lieu à des jugements distincts (n^{os} 1 à 3 ; n^{os} 5 à 12). Le Tribunal, nous le verrons, n'admet les interventions qu'à titre personnel.

L'article 26 du règlement de la Caisse des pensions paraît cependant admettre la recevabilité des recours collectifs : il parle de requête « formée par un fonctionnaire... ou par toute catégorie de fonctionnaires à laquelle s'appliquent le règlement ou lesdites règles ».

Autre question voisine de la précédente, mais distincte : un groupement de fonctionnaires serait-il recevable à exercer, en son propre

(1) C. Et., 13 juin 1928, *Turcq*, Rec. Lebon. p. 734.

(2) C. Et., 22 avril 1921, *Croix*, Rec. Lebon. p. 393.

nom, un recours devant le Tribunal administratif contre une décision qui affecte la situation juridique de ses membres?

En matière de contentieux de l'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat a étendu aux associations et syndicats la notion de l'intérêt direct et personnel, condition de recevabilité des recours, mais un tel intérêt n'existe au profit du groupement que si l'affaire est d'intérêt collectif, c'est-à-dire générale et commune à tous ses membres, et pas seulement spéciale à certains ou à un seul d'entre eux (1).

Cette jurisprudence concerne seulement le recours pour excès de pouvoir, qui ne semble pas, nous l'avons vu, de la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. Les fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T. n'ont d'ailleurs pas constitué d'associations professionnelles. Le statut du personnel du Secrétariat a prévu seulement (article 69) la création d'un Comité du personnel. Ce Comité, désigné par le personnel, selon une représentation équitable des trois divisions de la hiérarchie administrative, est chargé « d'assurer une liaison continue entre le personnel et le Secrétaire général. Il a le droit de présenter des propositions visant à améliorer la situation des fonctionnaires en ce qui concerne tant leurs conditions de travail que leurs conditions générales d'existence à Genève ».

Il paraît douteux que ce Comité, destiné à assurer la liaison entre les fonctionnaires et l'administration, soit habile à exercer un recours de pleine juridiction devant le Tribunal administratif de la S. D. N. On ne relève en fait de sa part aucune activité de cette nature.

§ 4. — *Présentation des requêtes.*

Les articles 6 et 7 du règlement du Tribunal déterminent les règles de présentation des requêtes.

A. — *Qui présente les requêtes?*

En France, les requêtes au Conseil d'Etat doivent être signées et communiquées au Conseil par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, officier ministériel qui joue le rôle d'avoué et d'avocat. Certaines requêtes sont dispensées du ministère d'avocat, notamment les recours pour excès de pouvoir.

Devant le Tribunal administratif de la S. D. N., l'intéressé peut présenter sa requête en personne, ou se faire représenter par un mandataire, mais le règlement du Tribunal admet seuls à représenter les demandeurs, en dehors de leurs représentants légaux, les avocats faisant partie d'un barreau régulier appartenant à l'un des pays membres de la S. D. N. (Règlement, art. 7, § 2).

(1) C. Et., 21 janv. 1925, *Gougeot*, Rec. Lebon, p. 52; 4 févr. 1927, *Ass. corpor. des étud. en médec.*, Rec. Lebon, p. 157; 17 févr. 1926, *Fedel*, Rec. Lebon, p. 166.

B. — *Forme des requêtes.*

Les requêtes doivent être signées du requérant, de ses représentants légaux ou de son mandataire.

A la requête seront jointes cinq copies de la requête et de ses annexes, certifiées conformes par la signature du requérant ou de son représentant.

C. — *Le dépôt.*

En vue de prévenir la présentation de requêtes futiles ou vexatoires et de réserver à l'examen du Tribunal les seules demandes sérieuses, le statut subordonne la recevabilité au versement d'un dépôt. « Il n'est donné suite aux requêtes, décide l'article VIII, que si l'intéressé a déposé dans la caisse de l'administration visée, avant l'expiration du délai imparti pour la présentation de la requête, un montant équivalent au cinquantième de son traitement net annuel. »

SECTION II. — INTRODUCTION ET LIAISON DE L'INSTANCE.

En raison du caractère inquisitoire de la procédure, l'affaire est introduite directement devant le Tribunal par le dépôt de la requête au greffe et l'instance est liée par la communication de la requête et des pièces, faites par les soins du greffier, à l'administration défenderesse et au président du Tribunal.

§ 1^{er}. — *Introduction de la requête.*

Les requêtes introduisant une instance devant le Tribunal, ainsi que toutes communications relatives auxdites instances, doivent être adressées au président par l'intermédiaire du greffier.

En même temps que la requête, un reçu de l'administration intéressée, concernant le dépôt, sera adressé au greffier.

A la réception d'une requête, le greffier s'assure que les conditions prévues par l'article VII sont remplies, et, s'il y a lieu, invite le requérant à régulariser sa requête dans le délai d'un mois.

« L'introduction d'une requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée. » (Article VII § 4).

La règle est la même devant les tribunaux administratifs français, sauf quelques rares exceptions au Conseil d'Etat.

§ 2. — *Communication des pièces.*

La procédure devant le Tribunal administratif de la S. D. N. est écrite et contradictoire. La communication des pièces permet de déter-

miner les positions des parties et les moyens invoqués : c'est sur ces points que le Tribunal aura à statuer.

Le greffier ouvre, pour chaque affaire, un dossier où il inscrit les dates de réception ou d'expédition des pièces ou notifications de la procédure.

Il transmet à l'administration mise en cause une des copies de la requête et des pièces annexées.

Dans les trente jours à compter de cette transmission, l'administration adresse sa réponse au greffier en y joignant les originaux ou, en cas d'impossibilité, les copies de toutes pièces à l'appui, ainsi que cinq copies certifiées conformes de la réponse et des pièces annexes, avec traduction, s'il y a lieu, en français ou en anglais (Règlement, article VIII).

Dès réception, le greffier communique au requérant copie de la réponse et des pièces annexées. Il adresse en même temps au président copie de la requête, de la réponse et des pièces annexées.

Le président, soit d'office, soit à la demande de l'une des parties, peut décider que celles-ci fourniront un exposé additionnel ou des pièces complémentaires, dans un délai fixé par lui, en original, sauf en cas d'impossibilité, ainsi que cinq copies certifiées conformes, avec traduction, s'il y a lieu (Règlement, article IX).

§ 3. — *Inscription au rôle.*

Lorsque le Président estime le dossier complet, il charge le greffier d'inscrire l'affaire au rôle. Le greffier en avise immédiatement les parties.

Aussitôt fixée par le président la date d'ouverture de la session au rôle de laquelle l'affaire sera portée, le greffier en donne connaissance aux parties.

Dès que la constitution du Tribunal a été définitivement arrêtée pour une session, un exemplaire du dossier est adressé à chacun de ses membres (article V).

Le Président ou, en cours de session, le Tribunal, statue sur toute demande tendant au renvoi d'une affaire (Règlement, article IX).

SECTION III. — INSTRUCTION DE LA REQUÊTE.

Le Tribunal peut ordonner toutes mesures d'instruction qu'il jugera utiles, notamment la comparution personnelle des parties, l'audition sous serment de témoins, tant d'office que sur indication des parties en cause, des expertises, des prestations ou délations de serment, etc. (Règlement, article IX).

La procédure étant inscrite, les mesures d'instruction ne peuvent porter que sur les éléments qui figurent dans les requêtes.

Toutes mesures d'instruction pourront, si le Tribunal en ordonne ainsi, être faites par commission rogatoire.

Le Tribunal, précise le rapport de la Commission de contrôle, a le droit de faire appel au témoignage de fonctionnaires de l'administration et de demander communication des documents officiels se rapportant au litige.

Dans l'intervalle des sessions, le Président statue, par ordonnance au provisoire, tous droits des parties étant saufs au principal, sur toutes mesures qui lui seront demandées et qui auront pour objet de faire toutes constatations utiles à la décision ultérieure du litige. Cette procédure est faite par écrit, sous forme de requête adressée au Président, à moins que ce dernier ne décide qu'une audience sera tenue en tel lieu qu'il désignera (Règlement, article XIV).

SECTION IV. — INTERVENTIONS.

L'article XII du Règlement autorise l'intervention des administrations ou des personnes dont les droits sont susceptibles d'être affectés par la décision du Tribunal.

« Le Secrétaire général, le Directeur du B. I. T., le Président du Conseil d'administration de la Caisse des pensions ou leur représentant, dans le cas où ils estimeront que leurs administrations respectives peuvent être affectées par la décision éventuelle du Tribunal, auront la faculté d'intervenir, après en avoir avisé préalablement le Président du Tribunal.

« Toute personne ayant accès au Tribunal, aux termes de l'article II du statut, peut demander à intervenir dans une affaire, en faisant valoir qu'elle est titulaire de droits susceptibles d'être affectés par le jugement qui doit être rendu. »

Le Tribunal peut même provoquer de telles interventions.

« Le Président ou, pendant la session, le Tribunal peut ordonner au greffier de notifier toute requête à telles personnes qu'ils détermineront, lorsqu'ils estimeront que cette personne peut être appelée à user de la faculté ainsi accordée. »

Les demandes d'intervention peuvent être formulées à tout moment. Le Tribunal statue sur leur recevabilité.

L'intervenant doit effectuer le dépôt prévu à l'article VIII, § 1^{er} du statut. Cette obligation ne s'impose évidemment pas aux administrations intervenantes.

Le Tribunal a la faculté d'ordonner la restitution de leur dépôt aux intervenants, comme au requérant.

Dans le litige n° 19, qui mettait en cause le Conseil d'administration de la Caisse des pensions, le Tribunal a retenu l'intervention du B. I. T. et a déclaré recevable en la forme l'intervention d'un fonctionnaire, mais en tant seulement qu'elle était formulée en son nom personnel.

Le Tribunal n'autorise donc pas un intervenant à agir à titre col-

lectif, au nom d'une catégorie de fonctionnaires. En l'espèce, la décision du Tribunal était susceptible d'affecter les droits de tous les titulaires de pensions, et même, pour l'avenir, de tous les fonctionnaires affiliés à la Caisse des pensions. L'intervention du Comité du personnel du Secrétariat aurait été très justifiée.

SECTION V. — L'AUDIENCE.

Pour siéger, le Tribunal doit être composé de trois membres, dont au moins un juge titulaire (Statut, article III).

Le Président dirige les audiences du Tribunal (Règlement, article 3).

Le Tribunal décide dans chaque affaire si les débats seront, en tout ou en partie, tenus en public ou à huis clos (Statut, article Vt).

Au Conseil d'Etat, l'audience est publique dans les affaires seulement où il y a ministère d'avocat.

Le règlement ne prévoit pas, comme au Conseil d'Etat, la rédaction et la lecture à l'audience par un des membres du Tribunal d'un rapport qui résume les résultats de l'instruction.

La Commission de contrôle avait réservé au Tribunal le soin de régler « la question de la représentation des parties par des avocats ». Le règlement ne mentionne pas la faculté pour les parties de se faire assister par des avocats. D'après la doctrine française, les avocats plaidants n'ont pas la qualité de représentants des parties. Dans un débat où la procédure est écrite, les avocats peuvent d'ailleurs développer seulement les moyens qui figurent dans les requêtes et les pièces annexées.

L'organisation du Tribunal administratif de la S. D. N. ne comporte pas, rappelons-le, comme dans les tribunaux administratifs français, l'institution d'un commissaire du gouvernement, dont les conclusions, concernant le point de vue du droit, sont lues à l'audience.

SECTION VI. — LE JUGEMENT.

Le Tribunal statue à la majorité des voix. Le jugement doit être motivé (Statut, article VI).

Aux termes de l'article 57 du Statut de la Cour permanente de justice internationale, « si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, les dissidents ont le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion individuelle ».

Cette disposition, empruntée aux usages judiciaires anglo-saxons, n'a pas été reproduite par le statut du Tribunal administratif de la S. D. N. Selon la conception française, la sentence d'un tribunal représente l'opinion du corps juridictionnel dans son ensemble.

Le jugement statue sur les moyens et conclusions des parties. Il

comprend un exposé de la requête et de la défense, le visa des textes invoqués, les considérants et le dispositif.

Au cas où la requête est reconnue fondée, le dispositif ordonne, soit l'annulation de la décision contestée, ou l'exécution de l'obligation administrative, soit, dans l'hypothèse où ces mesures sont impossibles ou inopportunes, l'allocation d'une indemnité. Lorsque la requête porte sur une demande d'indemnité (art. II, § 2 du statut), le jugement statue sur le principe de l'indemnité et, s'il y a lieu, en fixe le montant.

« Le Tribunal, en rendant son jugement, ordonne le remboursement du dépôt au requérant dans la mesure où il estime que la présentation de la requête était justifiée. » (Statut, article VIII).

« Le dépôt, déclarait le rapport de la commission de contrôle, ne constitue pas un droit perçu pour recours au Tribunal, il peut être retourné au requérant, en totalité ou en partie, dans la mesure où le Tribunal estime que celui-ci était suffisamment fondé à présenter sa requête, même au cas où cette requête devrait être rejetée au point de vue strictement juridique. Le requérant devra abandonner son dépôt, si le Tribunal estime qu'il n'était pas fondé à présenter sa requête. »

Devant les tribunaux administratifs français, les frais de timbre et d'enregistrement exposés sont restitués au demandeur dans le cas seulement où il obtient gain de cause. Les recours pour excès de pouvoir sont enregistrés en débet. Le requérant n'a pas à exposer les droits, il en versera le montant si sa demande est rejetée en la forme ou au fond.

Le sort des frais de l'instance dépend ainsi du résultat du procès, ce qui ressemble à l'attribution des dépens. Le remboursement du dépôt par le jugement du Tribunal administratif de la S. D. N. n'a pas le même caractère, puisque le Tribunal administratif peut l'ordonner, même s'il rejette la requête. En fait, dans presque tous les litiges, le Tribunal a ordonné le remboursement du dépôt.

Après avoir reconnu au Tribunal la faculté d'accorder ou de refuser le remboursement du dépôt, la Commission de contrôle ajoute qu'elle « a jugé inutile d'introduire la notion de dépens » à allouer soit au requérant, soit à l'administration.

Le statut, et le règlement du Tribunal administratif n'ont pas prévu la question.

Dans un de ses jugements (n° 13), le Tribunal a cependant condamné l'administration aux dépens.

« Le remboursement d'une partie des frais encourus par M. S... pour faire valoir ses droits semble justifié. Si le Secrétariat allègue que le système de la condamnation aux dépens de la partie perdante n'a pas été adopté par le statut, le Tribunal ne peut se rallier à cette thèse. Lorsque la partie perdante est l'administration, il n'y a aucune raison pour déroger au principe général du droit que les dépens, sauf compensation, sont payés par la partie qui succombe. »

Indépendamment de la question des dépens, le jugement du Tribunal administratif ordonnant l'annulation d'une décision ou l'exécu-

tion d'une obligation ne peut condamner accessoirement l'administration à des dommages-intérêts, même sous la forme d'intérêts moratoires, ni à une indemnité pour préjudice moral subi par le requérant.

Dans le jugement n° 13, le Tribunal administratif a décidé, sur ce dernier point :

« Il n'y a pas lieu de condamner le Secrétariat à une indemnité pour le préjudice moral que M. S... prétend avoir subi et qui n'est aucunement prouvé. D'ailleurs, on ne voit pas comment un préjudice moral peut être provoqué par une délibération ou une attitude concernant uniquement les intérêts économiques d'un fonctionnaire. »

Le jugement du Tribunal administratif est communiqué par écrit au chef de l'administration intéressée et au requérant (Statut, article VI).

SECTION VII. — PUBLICITÉ DES JUGEMENTS.

Les jugements sont rédigés en deux exemplaires, dont l'un est déposé aux archives du Secrétariat et l'autre aux archives du B. I. T., où ils sont à la disposition de tout intéressé (Statut, article VI).

« Ce terme, indiquait le rapport de la Commission de contrôle, est destiné à s'appliquer à tous les fonctionnaires des deux institutions, ainsi qu'à toute autre personne qui se propose de présenter une requête au Tribunal et qui rentre dans l'une des catégories qui ont accès au Tribunal. Il n'est pas dans l'intention du statut d'inclure les personnes n'ayant pas d'intérêt sérieux à connaître de l'espèce et dont les motifs seraient de pure curiosité. »

SECTION VIII. — ABSENCE DE VOIE DE RECOURS.

Le Tribunal de la S. D. N. statue en premier et dernier ressort. Ses jugements sont définitifs et sans appel (Statut, article VI, alinéa 1^{er}). Ils n'admettent pas non plus le pourvoi en cassation. En insérant cette disposition, la Commission de contrôle a voulu, déclare son rapport, « assurer le caractère définitif des décisions et éviter des procédures vexatoires ». Dans ses observations, le rapporteur de la Commission justifiait cette solution par des considérations d'opportunité. La compétence du Tribunal, expliquait-il, n'est pas générale, mais très restreinte. Une seconde instance n'ajouterait aucune garantie de sécurité aux parties et serait « une excroissance, inutile sinon nuisible ». Le mode de recrutement des juges et la procédure contradictoire suffisent à satisfaire leur sentiment de sécurité.

En France, le Conseil d'Etat juge en premier et dernier ressort. Les Conseils de préfecture constituent un premier degré de juridiction et statuent toujours à charge d'appel. Le décret du 25 mai 1934 leur a attribué la connaissance des requêtes introduites contre les admi-

nistrations locales, en vue plutôt de décongestionner le rôle du Conseil d'Etat et de rapprocher les plaideurs de leurs juges, que de donner aux parties la garantie de deux degrés de juridiction.

Les arrêts du Conseil d'Etat et les arrêtés des conseils de préfecture peuvent faire l'objet, devant la juridiction qui a prononcé le jugement, d'une opposition, s'ils ont été rendus par défaut, et d'une tierce opposition, au cas où la décision porte préjudice aux droits d'une personne qui aurait dû être appelée au procès. Dans des cas limitativement énumérés, un recours en revision est ouvert devant le Conseil d'Etat, pour fait nouveau ou omission de formalités essentielles.

Le Statut du Tribunal administratif de la S. D. N. ne prévoit aucun de ces recours. La procédure par défaut est-elle possible devant le Tribunal administratif? En raison du caractère écrit de la procédure, le défaut faute de conclure pourrait seul être admis, comme devant les juridictions administratives françaises. Les mesures relatives à l'intervention sont de nature à diminuer l'utilité de la tierce opposition. Le silence du statut sur ces recours n'en est pas moins une lacune grave de sa rédaction.

DEUXIEME PARTIE

LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a fonctionné pendant une dizaine d'années, de 1929 à la nouvelle guerre mondiale, qui a interrompu ses travaux. Son activité n'a pas été bien considérable. Il a tenu huit sessions ordinaires; celles de 1931, 1933 et 1936 ont été supprimées, faute de litiges à trancher, et il n'a jamais siégé en session extraordinaire. Trois fois seulement, la session a eu lieu au mois de mai, comme le règlement l'avait prévu.

Le Tribunal administratif a été appelé à statuer sur vingt et une requêtes. La plupart (19) émanaient de fonctionnaires du Secrétariat de la S. D. N.; quatre ont mis en cause le B. I. T.; une, le Conseil d'administration de la Caisse des pensions. Une seule fois, le Tribunal administratif a exercé la compétence « arbitrale », sur une demande présentée par un fonctionnaire de l'Office international Nansen. Sur la dernière requête, dirigée contre la S. D. N. par un fonctionnaire engagé par la Commission de la Sarre, le Tribunal s'est déclaré incompétent.

Les trois affaires inscrites au rôle de la session de janvier 1929 portaient sur le même objet; de même, les huit litiges inscrits pour la session de janvier 1932. Le Tribunal a rendu dans chacune de ces instances des jugements à peu près similaires.

La rééligibilité des juges a permis, comme l'avait espéré le rapporteur de la Commission de contrôle, de former un corps de magistrats expérimentés dans les questions administratives touchant les services mis en cause et de donner aux jugements du Tribunal une certaine continuité. Cinq personnalités seulement ont fait partie du Tribunal. Sur huit sessions, M. Devèze a siégé sept fois, dont six à la présidence; M. Eide, six fois, dont une fois comme président; M. Raffaele Montagna, cinq fois, dont une en qualité de président et une comme vice-président; M. Froelich et M. Van Rieckersel, chacun trois fois.

Sans méconnaître la haute compétence juridique des juges du Tribunal, on peut regretter l'absence d'un juge français dans sa composition (1). Grâce aux travaux de la doctrine et à la jurisprudence du

(1) M. Georges SCILLE, professeur à la Faculté de droit de Paris, nommé juge suppléant, n'a pas eu l'occasion de siéger.

Conseil d'Etat, la France connaît un droit administratif des plus évolués, et il eût été souhaitable de voir représentée dans le Tribunal de Genève la pensée juridique et administrative française. Les décisions du Tribunal y ~~auraient~~ sans doute gagné en fermeté dans la doctrine et en précision dans la ~~rédaction~~.

Dans cette seconde partie, nous examinerons les principes généraux de droit dégagés par la jurisprudence du Tribunal administratif de la S. D. N. dans ses jugements les plus caractéristiques.

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT DES CHEFS DE DIVISION DU B. I. T. A UNE INDEMNITE DE FIN DE CONTRAT

C'est seulement en 1930 qu'a été créée la Caisse des pensions au bénéfice de l'ensemble du personnel des services administratifs du Secrétariat de la S. D. N., du B. I. T. et du greffe de la Cour permanente de justice internationale. Ce régime avait été précédé d'un système d'allocations d'indemnités, puis de l'institution d'une Caisse de prévoyance, fondée sur le principe de la capitalisation. Dans sa rédaction de janvier 1923, le statut du personnel du B. I. T., aux articles 54 à 61, prévoyait la possibilité pour l'administration d'allouer des indemnités, dont le montant était laissé à son appréciation, aux fonctionnaires du B. I. T. ayant atteint la limite d'âge, ou renvoyés pour cause de maladie. Puis, après l'abandon d'un projet organisant au profit du personnel de la S. D. N. un système d'assurances, dont le fonctionnement aurait été confié à des compagnies privées sous la garantie de la S. D. N., la quatrième Assemblée de la S. D. N., par une résolution du 26 septembre 1923, avait institué, à partir du 1^{er} janvier 1924, une Caisse de prévoyance. Une retenue de 5 % était opérée sur le traitement des fonctionnaires et la S. D. N. effectuait mensuellement un versement égal. Ces versements étaient portés au crédit d'un compte ouvert individuellement à chaque membre, et, grossi des intérêts, le solde créditeur était versé au fonctionnaire ou à ses ayants droit, au cas de cessation de ses fonctions ou de décès (1).

La participation à la Caisse de prévoyance était obligatoire pour tous les fonctionnaires permanents des organisations de la S. D. N., à l'exception de ceux qui recevaient un traitement égal ou supérieur à celui des directeurs du Secrétariat, des chefs de division du B. I. T. et du greffier de la Cour permanente de justice internationale.

Exclus de la Caisse de prévoyance, les chefs de division du B. I. T. conservaient-ils le bénéfice des indemnités prévues par le statut du personnel de 1923?

La difficulté résultait de l'article 54 de ce statut, aux termes duquel le droit à ces indemnités devait disparaître lorsqu'un système de re-

(1) Actes de la quatrième Assemblée, Séance plénière, p. 133.

traites serait organisé. La création de la Caisse de prévoyance n'avait-elle pas réalisé la condition insérée dans cette disposition?

La question avait soulevé de longues discussions. La Commission de contrôle « estimait que le rétablissement en faveur des chefs de division du B. I. T. de l'ancien article 60 du statut qui prévoyait une indemnité en fin de contrat, n'était fondé ni en équité ni en droit ». Dans un rapport du 9 septembre 1926, la quatrième Commission, tout en déclarant partager cet avis, constatait « que la Commission de contrôle ne verrait aucune objection à ce que ces fonctionnaires portent la question devant le Tribunal administratif, une fois qu'il serait créé ».

Les conclusions de ce rapport furent approuvées par l'Assemblée, par une résolution du 25 septembre 1926 (1).

Cette décision réservait aux fonctionnaires intéressés, par dérogation à l'article XII du statut du Tribunal administratif de la S. D. N., le droit de saisir le Tribunal de recours contre les décisions, même antérieures au 31 décembre 1927, qui leur auraient refusé l'indemnité prévue par l'article 60 du statut.

Dans sa première session, en janvier 1929, le Tribunal a été saisi de trois requêtes présentées par des chefs de division du B. I. T.

Les intéressés demandaient au Tribunal de dire qu'ils avaient été à tort exclus de la participation à la Caisse de prévoyance du personnel, et d'ordonner leur affiliation à cette caisse, dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires permanents du B. I. T., avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1924.

Subsidiairement, au cas où le Tribunal ne croirait pas devoir ordonner leur affiliation à la Caisse de prévoyance, ils demandaient aux juges de déclarer que les prescriptions des articles 54 à 61 inclus du statut du personnel du B. I. T. (édition de janvier 1923) demeuraient en vigueur à leur égard, nonobstant toute décision antérieure contraire.

Visant les termes exprès du rapport de la quatrième Commission, approuvé par l'Assemblée, le Tribunal administratif, dans ses jugements n^{os} 1, 2 et 3 du 15 janvier 1929 a admis la recevabilité de ces requêtes.

Bien que la résolution de l'Assemblée visât seulement l'article 60 du statut du personnel, le Tribunal a également retenu les demandes en tant qu'elles concernaient l'interprétation des articles 54 à 69 et 61. « Attendu que la demande est recevable en tant qu'elle porte sur le droit du demandeur à conserver le bénéfice de l'article 60 du statut du personnel mis en vigueur à la date du 1^{er} janvier 1923;

« Attendu qu'il en résulte implicitement que la demande est également recevable en tant qu'elle porte sur les articles 54, 55, 56, 57, 58, 59 et 61 dudit statut;

« Qu'en effet, ces articles fixent indivisiblement le système d'indemnités qui demeurera applicable à chaque fonctionnaire jusqu'au jour où, conformément au texte de l'article 54 susdit, un système de retraites

(1) Actes de la S. D. N., 1926, §§ 54 et 55.

intéressant ce fonctionnaire aura été organisé avec la participation du B. I. T.;

« Que l'interprétation de la décision prise par l'Assemblée de la S. D. N. s'impose donc, en ce sens que la demande introduite est recevable en tant qu'elle porte intégralement sur toutes les indemnités reconnues par le statut du personnel. »

Le Tribunal écarte comme irrecevable le chef principal des demandes en tant qu'elles portent sur l'obligation qui serait imposée au B. I. T. d'étendre aux demandeurs le bénéfice de l'affiliation à la Caisse de prévoyance. « Une pareille requête équivaldrait à demander au Tribunal de légiférer en matière de statut du personnel, et non point de statuer sur une contestation née entre le personnel et l'administration. »

Le refus d'ordonner l'affiliation des demandeurs à la Caisse de prévoyance était imposé au Tribunal par la nature de sa compétence. Le Tribunal administratif de la S. D. N. est un organe juridictionnel, compétent pour dire le droit, non pour faire le droit; c'est l'Assemblée, organe législatif de la S. D. N., qui a institué la Caisse de prévoyance. Contrairement à l'avis du B. I. T., favorable à leur admission, elle en a exclu ses chefs de division. La disposition qui les en écarte constitue une disposition légale et réglementaire, que le Tribunal était tenu de respecter.

Cet argument suffisait à écarter les demandes dans leur chef principal. Le Tribunal a cru devoir y ajouter une autre affirmation, la liberté réglementaire de l'administration, sous réserve des droits acquis. « Celle-ci a la pleine liberté d'édicter, en ce qui concerne son personnel, telle réglementation qui lui convient, sous réserve de ne point léser les droits acquis d'un membre quelconque du personnel. »

Cet argument, qui n'ajoutait rien au premier, présentait l'inconvénient d'établir une confusion entre la fonction législative et la fonction administrative et de donner au pouvoir réglementaire une apparence discrétionnaire, d'ailleurs atténuée par le dernier attendu des mêmes jugements.

En refusant d'ordonner l'affiliation des requérants à la Caisse de prévoyance, le Tribunal administratif proclamait, dès sa première réunion, la nature juridictionnelle de sa compétence. Il l'affirme une seconde fois en écartant les considérations d'équité, invoquées par les demandeurs, et il saisit cette occasion de préciser l'étendue de sa compétence à l'égard des règles de droit qui en forment le contenu matériel.

« Le Tribunal n'a pas à s'arrêter aux considérations d'équité. Il est tenu d'appliquer le droit interne de la S. D. N. formulé, soit par un statut général, soit par des décisions et textes envisageant tels cas déterminés, ainsi que les stipulations intervenues entre l'administration et ses fonctionnaires. Ce n'est qu'à défaut de l'existence dans telle espèce d'un droit positif qu'il y aurait lieu pour le Tribunal de s'en référer aux principes généraux du droit et à l'équité. Tel n'est pas le cas dans l'espèce. »

Le Tribunal est tenu d'appliquer le « droit interne positif » de la S. D. N. L'expression de droit interne est à remarquer, encore que les

juges n'en aient peut-être pas aperçu toute la signification. Sans doute ont-ils dans leur pensée rapproché du droit administratif interne des Etats les règles qui régissent les relations entre les services internationaux et leurs fonctionnaires, c'est-à-dire la vie interne de la S. D. N. L'expression nous paraît plus pleine de sens. Ne peut-on y déceler la reconnaissance d'un droit propre à la Société internationale, d'un droit interne, comme les droits nationaux, et plus indépendant peut-être de ces droits que le droit international immédiatement issu de conventions entre Etats et, par suite, l'affirmation de l'existence d'une société internationale véritablement autonome, détachée des sociétés étatiques dans sa constitution et son fonctionnement comme dans son esprit?

Quel est le Droit positif interne de la S. D. N.?

C'est, d'après les jugements du Tribunal, le droit formulé par les dispositions du statut du personnel et par les stipulations des contrats d'engagement des fonctionnaires. A ces sources, visées par l'article II de son statut, le Tribunal ajoute le droit formulé « par des décisions et textes envisageant tels cas déterminés ».

Ces décisions et textes, placés dans les jugements précités à côté du statut général, paraissent être les actes administratifs qui donnent une solution juridique dans des cas d'espèces. Mais pour constituer du droit positif, il faut que ces textes créent une situation juridique légale, réglementaire ou individuelle. Les résolutions de l'Assemblée, du Conseil de la S. D. N., les décisions du Conseil d'administration du B. I. T. ont la valeur de règles de Droit. Par contre, les rapports présentés à l'Assemblée ou au Conseil par leurs Commissions sont des avis consultatifs, non des règles de droit. Ils constituent seulement des indications utiles pour l'interprétation des règles du droit.

Les instructions et circulaires du Secrétaire général de la S. D. N. ou du Directeur du B. I. T., obligatoires pour le personnel placé sous leurs ordres, sont des actes d'interprétation des dispositions légales ou réglementaires; ils ne créent pas de règles de droit. Dans une jurisprudence d'ailleurs hésitante, le Conseil d'Etat français tend à admettre, du moins lorsqu'ils sont intentés par des fonctionnaires, la recevabilité des recours contre des instructions administratives et contre les actes faits en exécution des instructions (1). Cette jurisprudence ne paraît justifiée que dans les cas où des instructions prennent matériellement par leur objet la valeur de véritables règlements.

Statuts, décisions et textes envisageant tels cas déterminés, stipulations des contrats d'engagement, constituent seuls les sources du droit interne positif de la S. D. N., les bases fondamentales de la compétence matérielle du Tribunal administratif de la S. D. N. Le Tribunal se reconnaît toutefois, mais seulement à titre subsidiaire, « à défaut de l'existence dans telle espèce d'un droit positif » la faculté de « s'en référer aux principes généraux du droit et à l'équité ».

Dans sa première session, le Tribunal s'est borné à tracer les lignes générales de sa compétence à l'égard des sources des règles de droit.

(1) Cf. Roger BONNARD, *op. cit.*, p. 392 et les arrêts cités.

Dans plusieurs jugements ultérieurs il a apporté quelques précisions sur ce qu'il entend par « principes généraux du droit ». Il applique les « principes universellement admis », « les principes réglant la matière et admis par la doctrine et diverses juridictions administratives ». Faisant allusion à la « clause de valorisation », il constate que « cette clause est en beaucoup de pays considérée comme contraire à l'ordre public et annulée de fait ».

Ces formules variées font ressortir une conception très compréhensive des principes généraux du droit. Pour que le Tribunal retienne une règle comme principe général du droit, il suffit qu'elle ait obtenu l'adhésion de tous les pays ou, du moins, de beaucoup de pays. Mais il n'est pas indispensable qu'elle ait été consacrée comme règle de droit positif par les législations nationales. Le Tribunal admet aussi comme principes de règlement des litiges les théories de la doctrine et les solutions de la jurisprudence. S'il mentionne seulement les juridictions administratives, il accueille aussi des solutions de droit privé adoptées par les tribunaux judiciaires.

La notion du droit applicable devant le Tribunal administratif de la S. D. N. apparaît ainsi très voisine de celle qui résulte de l'article 38 du statut de la Cour permanente de justice internationale. En dehors des conventions internationales, la Cour applique « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées », ainsi que les « décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des diverses nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit ». Toutefois, à la différence des jugements du Tribunal administratif de la S. D. N., l'article 38 du statut de la Cour permanente place les principes généraux de droit à un rang plus élevé que les arrêts et la doctrine, réduits au rôle de moyen auxiliaire de détermination du droit.

D'autre part, bien que, par le caractère international du service public mis en cause, les différends soumis au Tribunal administratif de la S. D. N. soient des litiges internationaux, ils se rapprochent plutôt par leur objet des procès réglés par les juridictions administratives nationales. Les juges du Tribunal devaient être ainsi naturellement conduits à s'inspirer, à défaut de textes positifs, des principes et solutions dégagés par la législation, la doctrine ou la jurisprudence à l'intérieur des Etats. Ils ont maintes fois utilisé, notamment pour l'examen de la recevabilité des requêtes, les solutions consacrées par la jurisprudence, particulièrement évoluée, du Conseil d'Etat français.

En exposant les règles de la procédure suivie devant le Tribunal, nous avons eu l'occasion de mentionner, à propos des décisions confirmatives et de la condamnation aux dépens, les solutions dégagées par le Tribunal des principes généraux du droit. Au cours de l'analyse de ses jugements, nous en rencontrerons encore maintes applications.

Après avoir écarté dans les jugements n^{os} 1 à 3 l'examen des considérations d'équité, le Tribunal admet cependant l'équité comme élément subsidiaire de décision au même rang que les principes généraux du droit. Cette faculté paraît en contradiction avec l'affirmation péremptive

toire, formulée au début du même attendu, de la nature juridictionnelle de sa compétence. Elle tendrait à transformer le Tribunal administratif, au moins à titre subsidiaire, en un organe d'arbitrage. Cependant, dans plusieurs instances ultérieures, le Tribunal s'est refusé à statuer en équité, même sur une requête dont il était saisi en qualité « d'arbitre » par un fonctionnaire de l'Office international Nansen.

Après avoir écarté, comme étrangères à sa compétence, les demandes principales tendant à l'affiliation des requérants à la Caisse de prévoyance, puis les arguments inspirés de l'équité, le Tribunal administratif passe à l'examen de la demande subsidiaire et la déclare fondée. Les requérants n'ont pas cessé, décident les juges, de conserver intégralement leur droit au bénéfice des articles 54 à 61 du statut de 1923.

La clause de l'article 54 prévoyant la suppression des indemnités de départ au cas d'organisation d'une Caisse de retraite n'est pas applicable aux chefs de division du B. I. T. « Attendu que, dans l'intention commune des parties, le texte de l'article 54 du statut ne peut se rapporter qu'à l'hypothèse où une caisse de retraites serait créée à laquelle le fonctionnaire en cause serait affilié; que, s'il devait en être autrement, la situation de celui-ci serait diminuée par rapport à celle que lui assure le contrat originaire, sans qu'il ait reçu la compensation formellement prévue audit contrat; que, vainement, on opposerait la condition résolutoire prévue à l'article 54; que celle-ci est individualisée vis-à-vis de chaque contractant et qu'il y a donc lieu d'examiner, en chaque espèce, si sa réalisation effective s'est produite; qu'il n'en a pas évidemment été ainsi en ce qui concerne le demandeur. »

La décision du Tribunal interprète sainement la règle de droit. L'article 54 du statut subordonnait la suppression des indemnités à l'organisation d'un régime de retraites. La création de la Caisse de prévoyance a admis le personnel subalterne au bénéfice d'un régime plus favorable; à son égard, les indemnités prévues par le statut de 1923 n'ont plus de raison d'être et la clause de l'article 54 produit son effet. Mais, pour les agents supérieurs exclus de la participatoir à la Caisse de prévoyance, cette caisse ne peut être considérée comme ayant été organisée; la clause demeure sans effet en ce qui les concerne. Cette solution très juridique évite aux chefs de division du B. I. T. une diminution de leur situation pécuniaire et satisfait l'équité en même temps que le droit.

Dans l'attendu précédent, le Tribunal plaçait les stipulations du contrat d'engagement, à côté du statut général, au nombre des sources du droit positif interne de la S. D. N.

Le Tribunal considère donc la condition juridique des fonctionnaires de la S. D. N. et du B. I. T. comme de nature à la fois statutaire et contractuelle.

Dans l'attendu précité, où il écarte la condition résolutoire prévue par l'article 54, le Tribunal donne même à l'élément contrat la prédominance. Il semble considérer que par l'acceptation de sa nomination par le fonctionnaire, les dispositions du statut du personnel viennent s'incorporer dans le contrat d'engagement et participent ainsi du carac-

tère contractuel de ses stipulations. Le Tribunal qualifie en effet le fonctionnaire de « contractant » ; il invoque la situation qu'assure au fonctionnaire « le contrat originaire » et la compensation prévue « audit contrat ». Il appelle ainsi « contrat » les dispositions de l'article 54 du statut qui fixent cette situation et cette compensation. Le Tribunal va encore plus loin : à propos de la même disposition statutaire, il invoque « l'intention commune des parties », comme si l'acceptation ultérieure du fonctionnaire avait constitué une participation à la rédaction du statut du personnel.

La solution de la question litigieuse offrait moins de difficultés dans l'espèce n° 3. « Le demandeur, constate le Tribunal, a été engagé le 7 octobre 1924, sous le régime du statut du personnel établi le 1^{er} janvier 1923, mais, postérieurement à la création de la Caisse de prévoyance et à la décision prise par l'Assemblée le 29 septembre 1924 excluant les chefs de division de l'affiliation à ladite institution ; il a été spécialement constaté entre parties qu'au moment où il a contracté, le demandeur avait connaissance de cette exclusion ; mais il a été formellement stipulé que le statut du personnel lui serait applicable, sans qu'aucune réserve fût formulée quant aux articles 54 à 61 de ce statut. »

Le Tribunal conclut que « le demandeur est fondé à se prévaloir du texte du statut en vigueur au moment de son engagement, y compris des dispositions relatives aux indemnités ». C'est l'application à l'espèce de la thèse contractuelle. Le Tribunal estime l'administration liée par la stipulation formelle, exprimée postérieurement à la création de la Caisse de prévoyance, et par laquelle elle a appliqué au demandeur le statut du personnel sans réserve quant aux articles relatifs à l'indemnité. L'obligation née du contrat d'engagement l'emporte sur la clause résolutoire insérée dans le statut, opposée au requérant par l'administration.

La conception contractuelle retenue par le Tribunal administratif de la S. D. N. est bien éloignée de celle de la doctrine récente du Conseil d'Etat en France, qui considère la condition juridique des fonctionnaires comme exclusivement légale et réglementaire en droit administratif français (1). Elle est conforme au statut du Tribunal qui lui donne compétence pour connaître de l'inobservation « des stipulations du contrat d'engagement » et des dispositions du statut du personnel.

Les statuts du personnel du Secrétariat et du B. I. T. se rattachent aussi à la conception contractuelle. Aux termes de l'article 13 du statut concernant les fonctionnaires du Secrétariat, dont le statut du personnel du B. I. T. reproduit en termes analogues les dispositions : « Les fonctionnaires engagés reçoivent une lettre de nomination portant la signature du Secrétaire général... ; la lettre et l'accusé de réception constituent le contrat d'engagement. »

Le paragraphe 2 du même article précise minutieusement les men-

(1) JÈZE, *op. cit.*, tome III ; R. BONNARD, *op. cit.*, p. 367, et les arrêts cités par ces auteurs.

tions qui doivent figurer dans la lettre de nomination. « La lettre de nomination spécifie : a) que la nomination est soumise aux dispositions du statut applicables dans la catégorie dans laquelle elle rentre ; b) la nature de l'engagement ; c) la date à laquelle le fonctionnaire doit entrer en fonctions ; d) la durée de l'engagement ou le préavis moyennant lequel il est, le cas échéant, résiliable et la période de stage ; e) le traitement de début et, en cas d'augmentations annuelles, le taux de ces augmentations et le maximum de traitement ; f) toutes les conditions particulières qui peuvent s'appliquer au cas en question. »

Enfin (§ 4), « dans sa lettre d'acceptation, le fonctionnaire engagé devra déclarer qu'il a pris connaissance du statut et qu'il en accepte les conditions. Un exemplaire du statut accompagnera la lettre de nomination. »

Des dispositions analogues figurent dans les règlements pour le personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle, article 10, et de l'Institut international du cinématographe éducatif, article III.

La conception contractuelle retenue par les statuts et par les jugements du Tribunal administratif de la S. D. N. est une survivance en droit public de l'idée civiliste qui définit le contrat comme un accord de volontés. Aux débuts de la S. D. N. et du B. I. T., les fonctionnaires de leurs services ont été recrutés par voie de contrats individuels d'engagement. Cette conception paraît moins adaptée aux nécessités des services publics que la conception légale et réglementaire, construite en vue d'assurer leur meilleur fonctionnement.

En pratique cependant elle s'adapte à ses nécessités et le principe contractuel est devenu presque une façade, et laisse à l'administration la liberté d'organiser au mieux le service public international. Depuis l'adoption des statuts des personnels, les engagements ont lieu exclusivement aux conditions générales et permanentes fixées par les dispositions des statuts ; les candidats ne peuvent en fait les discuter. Les jugements nos 1 à 3 du Tribunal administratif de la S. D. N. reconnaissent à l'administration « la pleine liberté d'édicter, en ce qui concerne son personnel, telle réglementation qui lui convient, sous réserve de ne point léser les droits acquis d'un membre quelconque du personnel ».

D'autre part, il suffit d'insérer dans les statuts des articles autorisant l'administration, dans l'intérêt du service, à modifier unilatéralement les dispositions du statut ou à renvoyer un fonctionnaire avant l'expiration de son engagement pour que, portées à la connaissance des candidats et acceptées par eux, ces clauses réservent à l'administration sa liberté d'action, tout en respectant le caractère contractuel de la condition du fonctionnaire.

Le statut du personnel du Secrétariat et les statuts des autres administrations internationales, en termes plus ou moins similaires, ont prévu des clauses de cette nature : résiliation de tout engagement, si les nécessités du service exigent une réorganisation du personnel, sous réserve du respect des intérêts légitimes du fonctionnaire et moyennant une compensation (art. 18) ; — renvoi pour inaptitude, sauf à tenir

compte des intérêts légitimes (art. 12); — nomination de fonctionnaires suivant les conditions de service différentes de celles prévues dans le statut, dans le cas où l'intérêt du service l'exige (art. 78); — amendement du statut par le Secrétaire général, sans préjudice des droits acquis et sous réserve d'en donner communication à l'Assemblée (art. 80).

L'article 30 *bis*, ajouté au statut par un amendement adopté en 1932, reflète le caractère contractuel de la situation des fonctionnaires de la S. D. N. Il autorise les modifications à toutes les nominations et promotions postérieures à son entrée en vigueur, c'est-à-dire au 15 octobre 1932, qui seraient nécessaires pour les mettre en harmonie avec toute décision de l'Assemblée concernant les conditions d'emploi qu'elle pourrait décider d'appliquer aux fonctionnaires en service. Pour respecter la règle contractuelle, le texte limite cette faculté, pour les nominations ou promotions antérieures, à celles « qui portent une clause stipulant que les termes peuvent en être modifiés par l'Assemblée ».

Dans le même esprit, l'article 78, § 3, stipule : « Une mesure exceptionnelle dérogeant au statut ne pourra être prise qu'avec l'assentiment du fonctionnaire intéressé et à condition de ne porter préjudice à aucun autre fonctionnaire ou à aucune catégorie de fonctionnaires. »

Enfin, aux termes de l'article final : « Le présent statut entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1931 et remplace le statut en vigueur antérieurement à cette date. Les contrats d'engagements en cours subsisteront si, d'un commun accord, il n'y a pas été substitué de nouveaux contrats d'engagement. »

Nous retrouverons cette disposition à propos du groupe des litiges tranchés par le Tribunal administratif de la S. D. N. dans ses jugements n^{os} 5 à 12.

Aux requêtes des chefs de division du B. I. T., l'administration opposait aussi la disposition générale de l'article 117 du statut du personnel, qui lui permet de modifier le statut en cours de contrat. En admettant, avec le Tribunal administratif, que la création de la Caisse de prévoyance n'eût pas fait jouer à leur égard la disposition de l'article 54, l'Administration n'avait-elle pu leur supprimer purement et simplement le droit aux indemnités de départ, en modifiant le statut ? Leur exclusion de la Caisse de prévoyance n'avait-elle pas cette signification ?

Le Tribunal écarte cette objection et donne à l'article 117 un champ beaucoup plus limité d'application.

« La portée d'un article de cette nature n'a pas pu être de livrer le fonctionnaire à l'arbitraire de l'administration puisque, au contraire, l'existence d'un statut s'inspire de la nécessité de donner aux membres du personnel, pour le présent et l'avenir, des garanties légitimes quant à la stabilité et aux conditions de leur emploi.

« Le rapport de M. Noblemaire, préalable à l'adoption du statut, fait ressortir clairement l'intention dans laquelle celui-ci a été établi, en spécifiant qu'il s'est agi de porter remède à l'insécurité dans laquelle

le personnel se trouvait avant l'établissement de ces garanties de stabilité. »

Dans l'opinion du Tribunal administratif, le pouvoir conféré à l'administration par l'article 117 n'est pas discrétionnaire. Il doit se concilier avec la préoccupation de l'Assemblée, lors de l'adoption du statut, de donner au personnel des garanties de stabilité. L'intention de l'Assemblée ressort du rapport préalable à sa décision.

Dans l'interprétation de la règle de droit, le Tribunal administratif de la S. D. N. s'attache ainsi à l'intention des auteurs des actes. Un autre attendu des mêmes jugements retenait déjà « l'intention commune des parties » au contrat d'engagement. Pour les résolutions de l'Assemblée, l'intention se manifeste par les rapports qui ont préparé sa décision. Nous retrouverons dans d'autres jugements du Tribunal son opinion sur la valeur qu'il attache aux travaux préparatoires.

D'autre part, dans l'attendu précité, le Tribunal administratif de la S. D. N., pour limiter le contenu matériel d'une disposition rédigée en termes généraux, s'inspire de l'idée essentielle qui a présidé à l'établissement du statut du personnel. Exploitée à fond, cette interprétation aurait pu conduire le Tribunal à affirmer le principe de la subordination de la compétence administrative à son but, et à admettre, comme conséquence, la notion de recours juridictionnel pour détournement de pouvoir, notamment dans les cas de l'espèce, où l'administration prétendrait apporter au statut du personnel une modification non justifiée par l'intérêt du service et susceptible d'enlever à des agents les garanties de stabilité organisées par le statut.

Le Tribunal administratif n'a pas formulé le principe en ces termes généraux et il n'en a pas dégagé les conclusions logiques. Il s'est borné à limiter l'application de l'article 117. « On ne peut donc concevoir l'interprétation de l'article 117 qu'en ce qui concerne les modalités d'application ou des points accessoires et non pas pour ce qui touche à l'essentiel des droits du personnel. »

Le Tribunal ne précise d'ailleurs pas le critère de discrimination entre les dispositions essentielles et, d'autre part, les modalités d'application ou les points accessoires.

On peut compléter cette formule par celle d'un précédent attendu des mêmes jugements qui subordonne « la pleine liberté » d'édicter une réglementation pour les fonctionnaires, à la « réserve de ne point léser les droits acquis d'un membre quelconque du personnel ».

CHAPITRE II

LA DISTINCTION DES FONCTIONNAIRES RECRUTES SUR PLACE ET DES FONCTIONNAIRES NON RECRUTES SUR PLACE

Le Secrétariat de la S. D. N., qui fonctionne au siège de la Société à Genève, recrute les agents des emplois subalternes le plus souvent en Suisse, mais aussi dans d'autres pays. Le statut du personnel a tenu compte du fait que certains agents ont dû s'expatrier pour remplir leurs fonctions à Genève, et il a établi une distinction parmi les fonctionnaires de la seconde division, selon qu'ils sont ou non recrutés sur place. La situation faite aux fonctionnaires non recrutés sur place est plus favorable sur plusieurs points. Ils perçoivent des traitements plus élevés (annexe I du statut); la durée de leur congé est augmentée du temps qui leur est nécessaire, aller et retour, pour le voyage dans leurs foyers ou à l'endroit où ils se rendent (art. 435, § 2); lorsqu'ils entrent en fonctions, le Secrétariat prend à sa charge les frais de voyage à partir du lieu de leur résidence, et le statut leur octroie, pendant le voyage, une indemnité de séjour ou des indemnités spéciales (art. 53); ils ont droit à un voyage gratuit tous les ans, tous les deux ans ou les trois, suivant la distance qui sépare leurs foyers du lieu de leurs fonctions (art. 54); si leur nomination est confirmée à l'issue de la période de stage, ils bénéficient du remboursement des frais de voyage de leur famille et du prix de transport de leur mobilier (art. 55); à l'expiration de leurs fonctions, les frais de retour dans leurs foyers leur sont remboursés (art. 56).

Le statut du personnel mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1931, qui accorde ces avantages aux agents recrutés au dehors, a précisé la distinction, déjà formulée dans sa précédente rédaction, entre les fonctionnaires non recrutés sur place et les fonctionnaires recrutés sur place.

Huit membres du personnel, engagés par le Secrétariat avant le 1^{er} janvier 1931, avaient reçu en février-mars 1931 l'offre de postes dans la deuxième division du Secrétariat à titre de fonctionnaires permanents recrutés sur place. Le contrat, avait spécifié le Secrétaire général au moment de l'offre, serait rédigé par les règles en vigueur; parmi

lesquelles il mentionnait le nouveau statut du personnel et le statut du Tribunal administratif. Les intéressés avaient accepté cette offre, les uns sans réserve, les autres sous réserve des droits qu'ils pourraient avoir, aux termes du même statut, à ne pas être considérés comme recrutés sur place.

Par des requêtes individuelles au Tribunal administratif de la S. D. N., ces fonctionnaires demandaient à être considérés comme fonctionnaires non recrutés sur place et, à ce titre, à bénéficier des dispositions plus favorables du nouveau statut.

Par rapport aux litiges jugés dans la première session du Tribunal, les rôles étaient renversés. Cette fois, c'étaient des fonctionnaires entrés au service du Secrétariat sous le régime du précédent statut, qui revendiquaient l'application des nouvelles dispositions, tandis que l'administration prétendait en réserver le bénéfice aux agents recrutés depuis leur entrée en vigueur.

Ce statut révisé de 1931 était-il applicable à ces fonctionnaires, ou bien leur situation juridique demeurerait-elle régie par leur contrat initial d'engagement et par les dispositions moins avantageuses du statut antérieur ? Telle était la question que le Tribunal administratif de la S. D. N. était appelé à trancher dans sa session de janvier 1932.

Le différend portait essentiellement sur l'interprétation et la détermination de la portée exacte de l'article final du nouveau statut, ainsi rédigé :

« Le présent statut entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1931 et remplace le statut en vigueur antérieurement à cette date. Les contrats d'engagement en cours subsisteront si, de commun accord, il n'y a pas été substitué de nouveaux contrats d'engagement. »

Le Secrétariat soutenait que la définition du personnel recruté sur place, insérée à l'article 8 du statut révisé, n'était applicable qu'aux fonctionnaires recrutés après l'entrée en vigueur du statut révisé.

A l'appui de sa thèse, il invoquait d'abord les travaux préparatoires. Lorsque la nouvelle définition du fonctionnaire recruté sur place avait été adoptée par la Commission des treize, le Secrétaire général avait déclaré que le régime appliqué aux fonctionnaires en service devrait continuer à rester en vigueur pour ceux-ci, et la Commission avait approuvé cette déclaration.

Le Tribunal écarte cet argument et précise la valeur d'interprétation qu'il y a lieu d'attribuer aux travaux préparatoires. Ils ne sauraient être invoqués à l'encontre d'un texte positif parfaitement clair.

« Pour ce qui concerne les déclarations faites et les opinions exprimées, lors de la revision du statut, par les autorités chargées d'y procéder, il est à remarquer que, d'après les principes généraux du droit universellement admis, les travaux préparatoires n'ont pas une valeur décisive dans l'interprétation de la loi et n'en constituent aucunement l'interprétation authentique. Ils servent sans doute à indiquer les finalités générales de la loi (en l'espèce, l'amélioration de la condition du personnel) et même à préciser le sens d'une disposition ambiguë ; mais

si le texte de la loi est clair, les travaux préparatoires ne peuvent jamais justifier une interprétation incompatible avec ce texte. »

Le Tribunal ne reconnaît donc pas la valeur de règles de droit positives aux déclarations et opinions formulées au cours de la préparation d'une disposition légale. Le texte seul constitue la règle de droit. Le Tribunal admet toutefois de tenir compte des travaux préparatoires comme élément d'interprétation des « finalités générales de la loi ». Nous retrouvons ici les notions d'intention et de but, relevées dans ses précédents jugements.

L'administration faisait observer, en second lieu, que le budget présenté par la Commission des finances, et approuvé par l'Assemblée, pour l'exercice 1931, ne contenait aucun crédit afférent au paiement des augmentations de traitement correspondant à un reclassement du personnel. Le Tribunal écarte avec raison cette objection : « Les obligations incombant aux administrations publiques sont tout à fait indépendantes de la formation de leur budget. »

Enfin, soutenait le Secrétariat, une modification dans les conditions de recrutement ou dans le classement du personnel n'implique pas, *ipso facto*, le reclassement de tout le personnel existant selon les nouvelles règles.

Le Tribunal admet que « des termes de l'article final, il résulte d'une manière claire et précise, qu'il n'y aura pas de nouveau reclassement du personnel existant, que les nouvelles règles n'ont pas d'effet rétroactif ». Mais il ajoute que, conformément à l'article final du statut révisé, « s'il intervient de nouveaux contrats avec des membres du personnel en activité, ces contrats sont régis par le nouveau statut ».

En effet, estime le Tribunal, les « nouveaux contrats d'engagement » peuvent concerner aussi bien des agents déjà en fonctions avant sa mise en vigueur, que des fonctionnaires entrés postérieurement en service.

De nouveaux contrats se forment, non seulement dans le cas où il y a engagement de nouveaux fonctionnaires, mais aussi dans le cas où intervient un engagement nouveau du personnel existant; s'il en était autrement, on ne pourrait pas s'expliquer la règle du statut révisé qui dispose : « Les contrats d'engagement en cours subsisteront si, de commun accord, il n'y a pas été substitué de nouveaux contrats d'engagement. »

Le Tribunal administratif de la S. D. N. admet ainsi que le statut mis en vigueur en 1931 a pu modifier la condition juridique des fonctionnaires du Secrétariat engagés sous un régime antérieur. Mais la règle de droit d'où il tire cette solution, à savoir l'article final du nouveau statut, cadre parfaitement avec la théorie contractuelle de la fonction publique, puisque ce texte laisse subsister les contrats d'engagement en cours et subordonne l'application du statut révisé à leur remplacement par de nouveaux contrats conclus d'un commun accord.

En l'espèce, il s'agissait de dispositions favorables aux fonctionnaires. Le statut a voulu réserver à l'administration la liberté de les octroyer ou de les refuser à ses agents déjà en fonctions. « Le Secrétariat

taire général, constate le Tribunal, avait indubitablement le droit de ne pas modifier les contrats du personnel en service et de ne pas faire bénéficier celui-ci des nouvelles dispositions et du nouveau barème. » « Il dépendait donc de son initiative de maintenir ou de modifier la situation de ces fonctionnaires, mais il ne pouvait la modifier que d'accord avec eux, en leur offrant un nouvel engagement. »

Le Tribunal était appelé, en l'espèce, à fixer l'interprétation contestée d'un texte de droit positif. Dégageant de ce texte, jugé par eux fort clair, un sens conforme à la théorie contractuelle de la fonction publique, les juges n'avaient pas besoin de prendre parti sur le problème de la nature juridique de la condition des fonctionnaires de la S. D. N. Ils ont cependant estimé opportun d'insérer, au début même de leurs jugements, une déclaration sur les rapports du statut et du contrat :

« Attendu que les rapports entre la S. D. N. et ses fonctionnaires sont, en principe, régis par les statuts en vigueur au moment de l'engagement et, dans la mesure où le statut ne dispose pas, ou bien réserve un champ à la libre convention des parties, par les accords particuliers qui sont passés; que si, au cours de l'engagement, un nouveau statut intervient pour régler lesdits rapports, remplaçant le statut antérieurement en vigueur, il appartient à ce nouveau statut de déterminer si, à quelles conditions et dans quelles limites les contrats en cours seront affectés par les dispositions nouvelles, sauf l'application des principes généraux du droit. »

Dans ses trois premières décisions, le Tribunal administratif accordait la prédominance au contrat et considérait le contenu du statut comme incorporé dans le contrat d'engagement. L'attendu qui ouvre les jugements n^{os} 5 à 12 place le statut au premier plan. Il donne à la situation des fonctionnaires de la S. D. N. une origine principalement statutaire. La convention des parties intervient seulement pour compléter le statut sur les points qu'il n'a pas réglés, ou qu'il a abandonnés à l'initiative des parties. Le contrat ne joue qu'un rôle subsidiaire et complémentaire du statut.

L'administration est, par suite, tenue de respecter les dispositions du statut lors de la rédaction des contrats. Elle ne pourrait, d'accord avec un candidat à une fonction, insérer dans son engagement des clauses qui dérogeraient à des articles du statut.

D'autre part, le Tribunal administratif reconnaît à l'administration le droit de modifier par un statut nouveau les contrats en cours dans les conditions et les limites qu'il lui laisse le soin de déterminer. Dans ses précédents jugements, il n'avait admis de telles modifications que sur des « points accessoires » et des « modalités d'application ».

Il convient d'ailleurs de ne pas attacher à la déclaration liminaire des jugements n^{os} 5 à 12 la valeur d'une adhésion de principe à la thèse de la fonction légale et réglementaire. En l'espèce, la question ne se posait pas sur le terrain doctrinal. En présence d'un texte qui réglait l'effet du nouveau statut, et dans un sens qu'ils interprétaient en faveur des fonctionnaires, les juges ont pu dire qu'il appartenait à l'adminis-

tration de le faire, sans préjuger la question de principe. Ils ont d'ailleurs pris soin de réserver « l'application des principes généraux du droit » et peut-être ont-ils entendu par là les « droits acquis » et « ce qui touche à l'essentiel des droits du personnel », visés par leurs premières décisions. A trois reprises, les jugements du 13 janvier 1932 répètent que le nouveau statut n'a pas d'effet rétroactif et que, s'ils l'appliquent en l'espèce, c'est uniquement parce qu'un nouveau contrat d'engagement a été conclu.

Le Tribunal admet l'application du nouveau statut aux fonctionnaires anciens, dans le cas où de nouveaux contrats ont été passés avec eux depuis son entrée en vigueur. En l'espèce, de nouveaux contrats avaient-ils été conclus avec les requérants ? Une fois fixée l'interprétation de l'article final du statut, le Tribunal avait à statuer sur cette question.

Le Secrétariat contestait l'existence de tels engagements au profit de ceux des requérants qui n'avaient pas accepté purement et simplement l'offre du Secrétaire général, mais réservé leurs droits à ne pas être considérés comme fonctionnaires recrutés sur place au sens du nouveau statut. Une réponse avec réserves, soutenait l'administration, ne vaut pas acceptation. Dès lors, un nouveau contrat n'a pas pu se former, et le statut ancien reste en vigueur.

Le Tribunal écarte cette objection. En offrant de nouveaux contrats, le Secrétaire général signifiait expressément qu'ils seraient régis par les règles alors en application, notamment par le statut révisé du personnel. Le Secrétaire général avait le droit de ne pas modifier les contrats ; mais « en tant que, dans sa libre détermination, il décidait d'offrir à certains membres de son personnel un nouvel engagement, il ne pouvait pas se soustraire à l'application des nouvelles définitions du personnel et du barème correspondant ».

« Or, dans sa réponse, le demandeur ne communiquait pas un refus, il affirmait seulement sa prétention de voir réglés ses droits en conformité des dispositions du nouveau statut, telles qu'il estimait qu'elles devaient être interprétées. »

« Par conséquent, la réponse, bien qu'elle laissât en suspens une clause fondamentale du contrat d'engagement, s'en remettait pour la précision définitive de cette clause aux moyens légitimes reconnus au personnel par la S. D. N. elle-même et ne laissait ainsi aucune place au vague et à l'arbitraire. »

Cette réponse, conclut le Tribunal, « était complète et propre à donner lieu à la rencontre des consentements. Il y eut donc un nouveau contrat d'engagement. »

Le Tribunal administratif reconnaît ainsi en principe aux requérants qui avaient obtenu de nouveaux contrats et formulé des réserves, le droit de demander le bénéfice de la qualification de fonctionnaires non recrutés sur place selon le nouveau statut.

Le Tribunal a, par contre, rejeté les requêtes de deux fonctionnaires qui avaient accepté l'offre du Secrétaire général sans formuler de

réserves. Une telle acceptation, affirmait le Secrétariat, ne leur laissait pas le droit de demander une qualification exclue par les déclarations échangées entre les parties. Les requérants plaidaient l'admissibilité de leurs demandes qui « tendaient à obtenir, malgré le contrat, l'application de règles de droit public ».

Adoptant la thèse du Secrétariat, le Tribunal a jugé que l'acceptation pure et simple, donnée sans équivoque ni réserve, s'opposait à leur prétention. Il a d'ailleurs estimé superflu de la discuter, car ils ne rempissaient pas la condition de fait exigée par le nouveau statut pour la qualification de fonctionnaire non recruté sur place.

La solution donnée par le Tribunal ne nous paraît pas fondée. Contrairement à l'opinion de l'administration, le Tribunal avait admis qu'un contrat s'était formé nonobstant les réserves formulées par les intéressés. A défaut de réserves, il devait, *a fortiori*, reconnaître, et l'administration avec lui, qu'un contrat nouveau avait été conclu. Or, d'après son interprétation de l'article final du statut révisé, les dispositions de ce statut devenaient applicables aux fonctionnaires anciens titulaires d'un nouveau contrat.

Selon la thèse de l'administration, suivie par le Tribunal, l'acceptation sans réserves de l'offre d'un poste à titre de fonctionnaires recrutés sur place avait réalisé « la rencontre des consentements » sur la qualification des intéressés et leur interdisait de revendiquer une autre qualification. Mais y avait-il effectivement rencontre des consentements sur ce point ?

Aux termes de l'attendu par lequel débutent les jugements de l'espèce, les accords particuliers ne régissent les rapports entre la S. D. N. et ses fonctionnaires que dans la mesure où le statut ne dispose pas ou réserve un champ à la libre convention des parties. Or, le statut de 1931 contient des définitions du fonctionnaire recruté sur place et du fonctionnaire non recruté sur place. Il n'appartenait pas au Secrétaire général de donner à des fonctionnaires, dans un nouveau contrat, une qualification non conforme à ces définitions. Le Tribunal, nous l'avons vu, l'a formellement admis. Bien qu'il se soit abstenu de reproduire cet attendu dans les instances introduites par les requérants qui avaient accepté l'offre sans réserves, cet attendu avait la valeur d'un principe général. Si le Secrétaire général offrait à certains membres du personnel un nouvel engagement, « il ne pouvait se soustraire à l'application des nouvelles dispositions du barème correspondant ». Au cas où, dans son offre, il aurait formulé une qualification non conforme à ces définitions, une acceptation même donnée sans réserve ne pouvait couvrir cette violation de la règle de droit et interdire aux intéressés de contester la qualification devant le Tribunal administratif de la S. D. N.

Le Tribunal s'est ici laissé entraîner par la théorie contractuelle à une conclusion qui dépassait sa conception de la fonction publique. Après avoir affirmé que le statut limite la libre discussion des contrats aux points qu'il n'a pas fixés, il a retenu comme obligatoire pour les parties une stipulation qui s'écarterait des dispositions du statut.

Cette contradiction fait ressortir le défaut de la thèse contractuelle. Dès lors que certaines règles, établies unilatéralement par l'administration et fort nombreuses, s'imposent dans l'engagement des fonctionnaires et ne peuvent être exclues par l'accord des parties, on peut affirmer que la condition des fonctionnaires est dominée par des dispositions légales ou réglementaires qui ne laissent à la libre convention qu'un domaine tout à fait restreint. Ces règles constituent bien, comme le soutenaient les requérants, des « règles de droit public », dont ils étaient en droit de réclamer l'application, malgré l'acceptation donnée sans réserves.

Une fois admis, pour ceux des demandeurs qui avaient formulé des réserves, le droit de réclamer la qualification de fonctionnaires non recrutés sur place, selon la définition et avec les avantages fixés par le statut révisé, il restait au Tribunal à examiner s'ils remplissaient en fait les conditions arrêtées par la nouvelle définition.

L'article 8 du statut de 1931 considérait comme fonctionnaires recrutés sur place les agents établis depuis cinq ans, soit dans la Suisse romande, soit dans un rayon de quinze kilomètres de Genève en territoire français. Une question subsidiaire se posait au Tribunal : à quel moment devait se vérifier la durée de la résidence ? A la date du premier engagement, ou à la date du nouveau contrat ?

Les requérants demandaient le bénéfice de la première interprétation, qui aurait permis de considérer comme non recrutés sur place tous les fonctionnaires qui se seraient expatriés ou déplacés à n'importe quelle date pour remplir leurs fonctions auprès du Secrétariat. Sauf deux, ils étaient entrés au service de la S. D. N. depuis plus de cinq ans.

La seconde interprétation les privait du bénéfice des nouvelles dispositions et consacrait une inégalité de traitement au détriment des fonctionnaires anciens : par le seul fait de s'être expatriés depuis plus longtemps, ils jouiraient de conditions de carrière et de traitement moins favorables que leurs collègues récemment engagés.

Tout en reconnaissant que « des considérations d'équité sembleraient donner appui à la thèse des demandeurs », les juges, s'estimant liés par la règle de droit, n'ont pas cru devoir la retenir. « Le Tribunal, appelé à statuer d'après les règles du droit, ne peut se rallier à une thèse qui ne trouve aucun appui dans les dispositions positives du statut, ni dans les principes généraux du droit ; en effet, si le nouveau statut est applicable en l'espèce, non parce qu'il a force rétroactive, mais uniquement parce qu'un nouveau contrat d'engagement est intervenu, la conséquence juridique s'impose que c'est au moment où le nouveau contrat d'engagement se forme que doivent se vérifier les conditions posées par le nouveau statut. S'il en était autrement, cela signifierait qu'on attribuerait force rétroactive au nouveau statut, ce qui est à exclure pour les considérations ci-dessus énoncées. »

Le Tribunal ajoute (jugement n° 8) « qu'aucune distinction n'est faite par le statut quant aux motifs de la résidence, que le fait matériel seul importe ». Dans le jugement n° 11, il précise que la période de

cinq ans a pour terme la date de la lettre d'acceptation qui a fait venir à perfection le nouveau contrat.

Pour écarter l'interprétation qui leur était défavorable, les représentants de quelques-uns des requérants avaient invoqué « le privilège de l'extraterritorialité » dont jouissent les fonctionnaires de la S. D. N., pour en déduire que leur présence à Genève ou dans les environs ne vaudrait pas comme séjour légal déterminant la qualité de fonctionnaire résidant sur place.

Sans examiner au fond cet argument, le Tribunal s'est borné à constater que les demandeurs, appartenant à la deuxième ou à la troisième division de la deuxième catégorie du personnel, ne bénéficiaient pas de ce privilège, réservé au personnel de la première catégorie par la circulaire du 1^{er} mai 1928, « relative aux droits et aux obligations qui découlent pour le personnel du Secrétariat de l'article 7 du pacte ».

La notion d'extraterritorialité, sur laquelle on a fondé autrefois (1) les privilèges et immunités diplomatiques, est aujourd'hui à peu près abandonnée, et on justifie généralement ces immunités par l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions internationales. Si l'on a pu invoquer l'idée d'extraterritorialité pour les diplomates envoyés par un gouvernement auprès d'un autre gouvernement, elle est inadmissible à l'égard des fonctionnaires internationaux : les organisations internationales n'ayant pas de territoire, leurs fonctionnaires seraient soustraits au pouvoir territorial de leur Etat national, sans tomber sous les lois et la juridiction territoriale de l'organisme auquel ils sont attachés.

Y a-t-il lieu d'approuver la solution du Tribunal administratif de la S. D. N., qui fixe à la date de la formation du nouveau contrat d'engagement le terme du délai de séjour exigé pour la qualification du personnel ? En dehors même du cas particulier à l'espèce où la conclusion d'un nouveau contrat est la condition de l'application du statut révisé, les dispositions de ce statut, notamment la définition qu'il donne du fonctionnaire recruté sur place, ne pouvaient produire effet qu'ultérieurement à son entrée en vigueur, sans modifier les situations juridiques antérieurement acquises. Tel est le sens du principe de non-rétroactivité. Mais ce principe, invoqué par les juges à l'appui de leur décision, était-il en cause dans l'espèce ? Les requérants demandaient à bénéficier du nouveau barème à partir de leur nouveau contrat, et non pour la période antérieure à la publication du statut révisé. Il s'agissait donc seulement d'apprécier s'ils se trouvaient, à la date de l'entrée en vigueur de ce statut et de l'acceptation du contrat nouveau, dans la situation de fait définie par le statut révisé.

Le Tribunal aurait pu, par ailleurs, considérer que des fonctionnaires qui s'étaient expatriés pour venir remplir leurs fonctions à la S. D. N., et conservaient des attaches avec leur pays d'origine, n'avaient pas acquis, au cours de leur résidence à Genève, l'établissement de cinq ans exigé par l'article 8 du statut. Cette interprétation eût été

(1) GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, t. II, ch. XVIII, § V, et BYNKERSHOECK, *De jure legatorum*.

conforme à l'esprit et au but du statut, dont le Tribunal s'est inspiré dans d'autres circonstances. Les dispositions statutaires qui accordent certains avantages aux fonctionnaires non recrutés sur place se justifient par l'éloignement de leurs foyers. L'interprétation admise par le Tribunal administratif limite le bénéfice de l'article final du statut, en ce qui concerne l'application de l'article 8, aux fonctionnaires anciens entrés à la S. D. N. depuis moins de cinq ans. Elle a eu pour résultat de refuser à tous les requérants, sauf un (1), une qualification que le Tribunal leur reconnaissait le droit de réclamer.

Quelques mois après la session de janvier 1932, consacrée par le Tribunal administratif de la S. D. N. à examiner la situation des fonctionnaires anciens réengagés en qualité de fonctionnaires recrutés sur place, l'Assemblée a modifié l'article 8, § 4, du statut du personnel du Secrétariat. En voici la nouvelle rédaction :

« a) Les échelles de traitements prévues à l'annexe I pour les fonctionnaires permanents non recrutés sur place de la deuxième division sont applicables aux personnes qui doivent s'expatrier pour remplir leurs fonctions à Genève et qui sont nommées à des postes pour lesquels un traitement correspondant à une de ces échelles a été autorisé par l'Assemblée ;

« b) Seront assimilées aux fonctionnaires qui doivent s'expatrier les personnes suisses qui n'ont pas, au moment où elles posent leur candidature au poste à pourvoir, leur résidence dans la Suisse romande ou dans un rayon de vingt-cinq kilomètres de Genève en territoire français ;

« c) Seront considérées comme recrutées sur place, les personnes qui, au moment où elles posent leur candidature, ont leur résidence, depuis au moins cinq ans, dans la Suisse romande ou dans un rayon de vingt-cinq kilomètres de Genève en territoire français. Toutefois, les Suisses résidant dans la Suisse romande ou dans la zone de vingt-cinq kilomètres de Genève en territoire français et les Français résidant dans cette dernière zone seront considérés comme recrutés sur place, quelle que soit la durée de leur résidence. »

La durée de la résidence, étendue à un rayon de vingt-cinq kilomètres pour les personnes recrutées sur place, s'apprécie, d'après le nouveau texte, au moment de la candidature, expression d'ailleurs imprécise.

Les définitions nouvelles ne s'appliquent qu'aux personnes qui entreront au service du Secrétariat après le 30 septembre 1932 (alinéa d).

Aux termes de l'alinéa e) : « La décision du Secrétaire général au sujet de l'application des règles figurant aux alinéas ci-dessus a), b) et c) ne pourra être contestée par le candidat. »

Cette disposition paraît inadmissible. Elle laisse au Secrétaire général un pouvoir discrétionnaire d'interprétation de textes qui constituent des règles de droit. Elle est en contradiction avec la compétence juri-

(1) Jugement n° 11. Le Tribunal a rejeté la requête d'un autre fonctionnaire, admissible au fond, comme présenté hors d'Etat (Jugement n° 12).

dictionnelle attribuée par son statut au Tribunal administratif de la S. D. N. Il est de principe, en droit administratif français, que l'interprétation d'un texte légal ou réglementaire par une instruction administrative n'a de valeur obligatoire que sous réserve du contrôle des juridictions administratives (1). De même, le statut aurait dû réserver au Tribunal administratif l'examen de la qualification donnée par le Secrétaire général.

(1) Cf. BONNARD, *op. cit.*, p. 385.

CHAPITRE III

LE DROIT DES PENSIONS

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a été appelé dans trois instances à interpréter la règle de droit en matière de pensions. La requête n° 13, dirigée contre le Secrétariat de la S. D. N., tendait à faire reconnaître le droit d'un fonctionnaire au remboursement des versements capitalisés, en cas de renvoi après trois mois de service. Dans l'affaire n° 15, le requérant réclamait à l'Office international Nansen une indemnité de départ calculée d'après le principe d'équivalence avec le personnel de la S. D. N. Dans l'instance n° 20, le demandeur soulevait la question du rajustement des pensions à la suite de la dévaluation du franc suisse.

SECTION I. — L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 9, § 5, DU RÈGLEMENT DE LA CAISSE DES PENSIONS.

Le demandeur à la première de ces instances, engagé le 1^{er} février 1930 comme traducteur interprète au service français des interprètes et traducteurs de la S. D. N., avait été nommé, le 1^{er} janvier 1931, traducteur permanent, sous réserve du stage d'usage, et affilié à la Caisse des pensions depuis cette nomination. Il avait déclaré ne pas vouloir effectuer de contributions à la Caisse pour la période antérieure. Par suite de maladie, le stage avait été prolongé jusqu'au 12 mars 1933. Le 23 février 1933, l'intéressé, revenant sur sa décision, demandait l'autorisation d'effectuer des versements rétroactifs à partir du 1^{er} février 1930.

Vers l'expiration du stage, par une lettre du 25 février 1933, le Secrétaire général mettait fin à l'engagement à compter du 27 mars 1933, et lui substituait un engagement à titre temporaire, avec faculté de renvoi après préavis d'un mois, étant entendu que le service du fonctionnaire ne pourrait dépasser la fin de l'année.

La lettre du Secrétaire général se terminait par le paragraphe suivant : « J'ajouterai que pendant votre service, vous continuerez à effectuer des versements à la Caisse des pensions et à être soumis au règlement de la Caisse. »

Le requérant avait accepté cet engagement.

Par une lettre du 6 juin 1933, le Conseil d'administration de la Caisse des pensions repoussait les demandes du requérant et le Secrétaire général communiquait à celui-ci cette décision par une lettre du même jour.

Après avoir demandé au Secrétaire général, le 2 août 1933, une indemnité en réparation du préjudice qu'il estimait avoir encouru, l'intéressé saisit le Tribunal administratif de la S. D. N., en date du 21 novembre 1933.

Le requérant fondait sa demande sur l'article 9, § 5, du règlement de la Caisse des pensions, ainsi conçu :

« Si le fonctionnaire a accompli plus de trois et moins de dix années de service, il recevra, quel que soit son âge, une somme en capital égale au total de ses propres versements à la Caisse des pensions et des sommes dues pour lui à la Caisse par la Société, majorée des intérêts simples au taux fixé par l'article 21, étant entendu que cette somme ne pourra pas dépasser la valeur actuelle de la pension qui serait acquise à ce fonctionnaire s'il avait accompli dix ans de service. »

Le Secrétaire général, prétendait l'intéressé, avait, par sa lettre du 25 février 1933, contracté envers lui l'obligation formelle et inconditionnelle de prolonger son engagement jusqu'au 31 décembre 1933, de façon à lui assurer les prestations de la Caisse des pensions, prévues à l'article 9, § 5. Le Secrétariat était obligé de lui verser une indemnité en réparation du préjudice que lui avaient causé l'inexécution de l'obligation contractée par le Secrétaire général et le refus du Conseil d'administration de la Caisse des pensions de maintenir son affiliation pendant son dernier service temporaire.

En conséquence, le requérant demandait au Tribunal administratif de la S. D. N. de condamner le Secrétariat : à lui rembourser ses contributions versées à la Caisse des pensions ; à lui verser une somme égale au total des sommes dues pour lui à la Caisse des pensions, et à l'indemniser de tous les frais exposés, des pertes résultant de la privation de toute activité lucrative, ainsi que pour le préjudice moral.

Dans son jugement, le Tribunal administratif rejette d'abord, comme irrecevable pour cause de déchéance, la plainte que le requérant a essayé de porter contre la décision du Secrétaire général, qu'il n'a pas attaqué dans le délai de 90 jours.

Le Tribunal estime, d'autre part, que le Secrétaire général n'a contracté aucune obligation envers le requérant.

« Le Secrétaire général, dans sa lettre du 25 février 1933, se réservait le droit de congédier en tout temps M. S... avec un mois de préavis. Partant, le Secrétaire général ne s'engageait pas à prolonger le service du requérant jusqu'au 31 décembre 1933. Cela dépendrait des exigences, qu'il était impossible d'apprécier à l'avance, de la Conférence économique de Londres et de celle du désarmement. Le Secrétaire général s'était, d'autre part, engagé envers le Conseil de la Société des Nations à renvoyer le personnel qui n'était pas indispensable. »

Des termes du paragraphe final de sa lettre, estime au surplus le

Tribunal, il ressort que le Secrétaire général n'a aucunement garanti au requérant qu'il recevrait une pension ou une somme de la Caisse des pensions. Il a seulement admis qu'il pouvait continuer ses versements.

« Pour tout le reste, le Secrétaire général s'en remettait au règlement de la Caisse, dont l'application dépendait essentiellement de la durée — à ce moment-là incertaine — des services de M. S... En tout cas, le Secrétaire général n'était pas qualifié pour décider si un fonctionnaire avait droit à une prestation de la Caisse des pensions, étant donné qu'à la date du 25 février 1933, le règlement qui réserve l'application du système des prestations de retraite à la compétence du Conseil d'administration de la Caisse était déjà en vigueur. Par conséquent, il ne saurait être question d'une promesse valablement faite par les autorités compétentes de la S. D. N. et dont l'inexécution serait de nature à entraîner une responsabilité juridique vis-à-vis de M. S... »

Le requérant soutenait qu'il avait fait de son droit à la pension une condition de son acceptation d'un nouvel engagement et que son chef de service, M. D..., lui avait donné la garantie qu'en fait, la clause de renvoi ne jouerait pas, parce que ses services seraient nécessaires jusqu'à la fin de l'année.

L'intention du réclamant de subordonner son droit à pension à son acceptation d'un nouvel engagement a été exclue, constatent les juges, par le supérieur hiérarchique et nettement démentie par le chef du personnel. En tout cas, « la circonstance que la lettre du 25 février ne contient aucune mention d'une telle condition et prévoit la faculté de renvoi à tout moment, sauf préavis d'un mois, autorise à croire que la condition a été plutôt refusée qu'acceptée ».

Quant à la garantie prétendue, et d'ailleurs non confirmée, donnée par le chef de service, elle exprimait peut-être son impression personnelle, d'après ce que les habitudes du service permettaient de supposer et ce qu'il était disposé à admettre; mais ce fonctionnaire « n'avait pas le pouvoir », ni l'autorisation « de limiter les facultés d'appréciation et de disposition du Secrétaire général ». « Le Tribunal ne saurait jamais admettre qu'un engagement contracté par écrit et par une administration publique puisse être modifié moyennant des interprétations verbales. »

La thèse du requérant se résumait en une interprétation du contrat d'engagement, visant à faire admettre l'existence d'obligations contractuelles à la charge du Secrétariat : offre, suivie d'acceptation, d'un engagement jusqu'à la fin de l'année; promesse acceptée d'un droit à pension, renforcée par l'insertion d'une condition dans l'engagement et par la garantie du chef de service.

Dans les attendus de son jugement, le Tribunal administratif s'est attardé à définir cette thèse par des arguments empruntés au droit des contrats : analyse du contenu matériel de l'offre; insertion douteuse de la condition prétendue; prédominance de l'engagement écrit sur des interprétations verbales; défaut de qualité du Secrétaire général pour prendre un engagement concernant le droit à pension.

Cette joute sur l'interprétation du contrat d'engagement était parfaitement inutile. Il aurait suffi au Tribunal d'opposer à la thèse d'une responsabilité contractuelle du Secrétariat les objections qu'il a dégagées du droit résultant des dispositions du statut du personnel et du règlement de la Caisse des pensions. Le Secrétaire général s'était réservé le droit de congédier en tout temps le requérant avec préavis. Le maintien de ce fonctionnaire dépendait des exigences du service; de l'engagement pris par le Secrétaire général envers le Conseil de la S. D. N. En second lieu, le Secrétaire général ne pouvait garantir dans un contrat le droit à pension, pas plus que le requérant n'était admissible à en faire la condition de son acceptation. Mais cette impossibilité ne résultait pas seulement de ce que la Caisse des pensions était seule compétente pour décider si un fonctionnaire avait droit à une prestation : elle tenait surtout à ce que le droit à pension est déterminé par le règlement de la Caisse des pensions. Les dispositions de ce règlement constituant des règles de droit, dont le respect s'impose au Conseil d'administration de la Caisse comme aux parties. Le Secrétaire général ne peut formuler l'offre d'un droit à pension non prévu par le règlement, et un fonctionnaire ne saurait faire d'un tel droit la condition de son acceptation d'un engagement. Les juges du Tribunal auraient dû se souvenir en l'espèce de l'attendu initial des jugements n^{os} 5 à 12 et affirmer à nouveau la limitation apportée par les dispositions statutaires et réglementaires à la liberté des conventions passées entre les services de la S. D. N. et leur personnel. Dans ce débat se manifeste l'influence de la théorie contractuelle sur l'administration en cause, sur le requérant et sur le Tribunal administratif de la S. D. N.

La question essentielle à résoudre était donc d'interpréter la règle de droit, de déterminer si, d'après les dispositions du règlement de la Caisse des pensions, le Conseil d'administration était fondé à refuser à l'intéressé le maintien de son affiliation de la Caisse des pensions et si, dans le cas où il aurait continué à verser ses contributions jusqu'au 31 décembre 1933, il aurait eu droit à l'application de l'article 9, § 5, du règlement de la Caisse.

Le Tribunal estime que le Conseil d'administration de la Caisse des pensions a eu tort de refuser à M. S... le droit de continuer à être membre de la Caisse pendant son dernier service temporaire. En effet, aucune disposition du règlement de la Caisse n'empêche les fonctionnaires dont le service à titre permanent a pris fin et qui sont réengagés à titre temporaire de continuer à effectuer leurs versements et à être soumis au règlement. Dans un cas analogue, environ six mois auparavant, le Conseil d'administration de la Caisse avait adopté une résolution favorable au fonctionnaire.

Le requérant, déclare le Tribunal, était donc fondé à attaquer la décision du Conseil d'administration de la Caisse des pensions; mais il a laissé s'écouler les délais prévus par le statut du Tribunal, et il est déchu de cette faculté.

Si le réclamant avait continué à effectuer des versements à la Caisse

des pensions, aurait-il eu droit au bénéfice de l'article 9, § 5, du règlement ?

La difficulté était la suivante : la disposition en cause porte : « Si le fonctionnaire a accompli plus de trois et moins de dix années de service... » Si la Caisse, comme le Tribunal lui en faisait l'obligation, avait reçu les versements du réclamant jusqu'au 31 décembre 1933, il eût accompli, depuis sa nomination au 1^{er} janvier 1931, exactement trois années de service.

Les juges auraient pu se dispenser d'examiner au fond l'interprétation de la disposition litigieuse. Ils avaient reconnu régulier le renvoi du requérant par le Secrétaire général à la date du 27 mars 1933. A la cessation de ses fonctions, il n'avait donc pas trois mois de service.

L'intéressé, il est vrai, avait demandé l'autorisation d'effectuer des versements rétroactifs à partir de son engagement comme traducteur temporaire, à la date du 1^{er} février 1930. Le Conseil d'administration de la Caisse des pensions avait repoussé sa demande. Le Tribunal administratif n'a pas examiné si elle était en droit de le faire. Si elle avait autorisé les versements à partir du 1^{er} février 1930, la durée des services utiles pour l'application de l'article 9, § 5, aurait dépassé trois années et la question de son interprétation ne se serait pas non plus posée.

Le Tribunal a cru néanmoins devoir résoudre la question de principe, qui avait été longuement discutée entre l'administration et le requérant.

D'après la thèse soutenue par le Secrétariat, « plus de trois » années signifie au moins trois années et un jour. Par conséquent, le fonctionnaire ayant accompli, comme le requérant, exactement trois années, n'a pas accompli plus de trois années et n'a pas le droit au bénéfice de l'article 9, § 5.

Le Tribunal admet que « cette interprétation adhère strictement à la lettre de la disposition » et il n'aurait pas de difficultés à l'accepter, si deux autres considérations n'autorisaient à l'écarter comme trop littérale.

Aux termes de l'article 16 du règlement, qui prévoit la déchéance du droit aux prestations de la Caisse, en cas de congédiement pour faute grave, si le fonctionnaire a accompli « au moins trois années de service », il aura droit au remboursement de ses contributions avec intérêt simple. Et les juges d'observer : « Donc, pour les fonctionnaires congédiés à la suite d'une faute grave, il suffit d'un service d'au moins trois années ; au contraire, pour les fonctionnaires dont le service prend fin pour un motif n'impliquant aucune culpabilité, le service d'au moins trois années ne serait pas suffisant ; en l'espèce, la condition de M. S... serait plus favorable s'il avait commis une faute grave. »

Le Tribunal qualifie « d'incohérente » l'inégalité de situation qui résulte de la différence de rédaction des deux textes. « Il est amené à penser que la teneur littérale de la disposition ne correspond probablement pas à son esprit et à son but, tels qu'ils se dégagent du système

adopté », et il admet « que l'expression de l'article 9, § 5, ait été employée dans un sens impropre et qu'elle visait à marquer la période de service qui va de trois à dix ans de service, plutôt qu'à exiger comme minimum un service de trois ans et un jour ».

« Entre une interprétation qui donne lieu à une différence contraire à toutes règles de justice et d'équité et une interprétation également possible, bien que s'écartant du sens strictement littéral », le Tribunal esime devoir accepter la seconde.

Cette interprétation est d'ailleurs corroborée, constate le Tribunal, par un document provenant de la Caisse des pensions elle-même.

« Dans son troisième rapport à l'Assemblée de la S. D. N., le Conseil d'administration de la Caisse, en date du 27 mai 1933, lors de l'indication des membres de la Caisse ayant quitté le service après le 1^{er} janvier 1931, mentionnait « les membres s'étant retirés après avoir accompli moins de trois années de service et n'ayant pas reçu de prestations ». Partant, l'interprétation suivie par le Tribunal ne se base pas seulement sur des considérations de justice, mais a aussi l'appui d'un document dont l'importance ne saurait être contestée. »

Nous retrouvons dans ce jugement les principes d'interprétation du droit positif déjà retenus par le Tribunal administratif de la S. D. N., à savoir : l'esprit et le but des dispositions statutaires ou réglementaires, et les travaux préparatoires. Le Tribunal s'appuie sur les travaux préparatoires, comme le disait un attendu des jugements nos 5 à 12, pour « indiquer les finalités générales de la loi » et « préciser le sens d'une disposition ambiguë ». Il avait toutefois admis, dans le même attendu, que « si le texte de la loi est clair, les travaux préparatoires ne peuvent jamais justifier une interprétation incompatible avec ce texte ». Mais le Tribunal a estimé que, confronté avec l'article 16, la portée de l'article 9, § 5, du règlement de la Caisse des pensions était « extrêmement douteuse » et l'expression « employée dans un sens impropre ».

L'interprétation admise dans le jugement n° 13 est fort libérale. Dépassant peut-être la limite de sa mission, le Tribunal n'hésite pas à recommander à qui de droit l'interprétation plus favorable aux fonctionnaires. A côté des principes d'interprétation fondés sur l'esprit et le but des textes positifs et sur les travaux préparatoires, les juges ont appuyé leur interprétation sur des considérations « de justice et d'équité ». Dans les jugements du groupe 1 à 3 et du groupe 5 à 12, ils avaient plus strictement opposé aux arguments d'équité les règles de droit positif, qu'ils se déclaraient tenus d'appliquer. Dans le jugement n° 13 apparaît aussi la notion distincte de l'équité, du préjugé favorable au fonctionnaire, dont le Tribunal a fait maintes applications.

Selon le Tribunal, le requérant avait le droit de continuer ses versements à la Caisse des pensions et, s'il avait été maintenu en service jusqu'au 31 décembre 1933, de bénéficier de la disposition de l'article 9, § 5, du règlement. N'ayant pas saisi le Tribunal administratif en temps utile, il se trouvait déchu de la faculté de faire constater par le Tribunal ses droits contre la Caisse des pensions.

Pouvait-il du moins, comme le visait sa requête, exercer un recours contre le Secrétariat de la S. D. N., comme responsable du refus de la Caisse, qui lui avait fait perdre le bénéfice du règlement des pensions ?

Le Tribunal écarte d'abord toute responsabilité d'origine administrative. La responsabilité du Secrétariat ne saurait être engagée par les décisions du Conseil d'administration de la Caisse des pensions.

« En effet, la Caisse des pensions est une institution autonome, dont les décisions ont un caractère définitif et ne sont pas soumises au Secrétariat de la S. D. N.

« Le Secrétariat ne saurait, par conséquent, être déclaré responsable des actes qu'il n'a ni le devoir ni la possibilité d'annuler ou de contrôler et qui sont susceptibles d'être directement attaqués devant le Tribunal administratif.

« Si, parmi les membres du Conseil d'administration de la Caisse siège un représentant du Secrétaire général, cette circonstance ne suffit pas pour entraîner la responsabilité de ce dernier. »

La lettre du Secrétaire général au requérant ne contenait pas la garantie d'un droit à pension, que le Secrétaire général n'avait pas qualité pour donner. Ne valait-elle pas du moins promesse d'obtenir de la Caisse le maintien de l'affiliation du requérant et, par suite, responsabilité du refus de son Conseil d'administration ? Le requérant invoquait les règles de droit d'après lesquelles celui qui promet le fait d'un tiers est responsable du refus de ce tiers.

Pour écarter cette thèse, le Tribunal administratif déclare : Les règles relatives à la responsabilité de celui qui promet le fait d'un tiers « concernent uniquement les rapports de droit civil ; il s'agit, en l'espèce, d'un rapport de droit administratif, qui est régi par les principes du droit public ; parmi ces principes, il en est un que le requérant semble avoir oublié, celui du respect des compétences. Le Secrétaire général n'était pas qualifié pour promettre le fait du Conseil d'administration de la Caisse... ; partant, M. S... n'a pas le droit de demander que le Secrétaire général soit déclaré responsable du fait de la Caisse, que le Secrétaire général ne pouvait empêcher. »

Cet attendu ne répond pas complètement à l'argumentation du demandeur. Le Secrétaire général ne pouvait sans doute promettre que le Conseil d'administration maintiendrait le requérant comme membre de la Caisse des pensions et, par sa promesse, engager la Caisse. Il n'avait pas compétence pour le faire. En droit privé, la promesse pour autrui n'est pas non plus valable (Code civil français, art. 1119). Cette règle est le corollaire du principe selon lequel les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes et ne nuisent ni ne profitent aux tiers (art. 1165).

Mais le Code civil admet la validité de la promesse de porte fort, « sauf l'indemnité pour celui qui s'est porté fort, si le tiers refuse de tenir son engagement » (art. 1120).

La lettre du Secrétaire général, qui ne pouvait, en tant que promesse pour autrui, obliger ni la Caisse ni le Secrétariat, ne valait-elle pas convention de porte-fort ? Le Tribunal n'a pas examiné cet aspect de

la question de la promesse pour autrui. Une telle convention ne mettait pas en jeu le principe de la différenciation des compétences administratives. Elle concernait exclusivement les rapports entre le Secrétariat et un de ses fonctionnaires. Si l'on admet, avec le Tribunal administratif, que ces rapports sont de nature contractuelle, et laissent le champ à la liberté des conventions, dans la mesure où le statut n'a pas disposé, il ne paraît pas impossible *a priori* d'exclure une clause de cette nature.

Le Tribunal a également laissé dans l'ombre un autre aspect possible de la question. Après avoir déclaré que le Secrétaire général n'était pas qualifié pour procurer le fait du Conseil d'administration de la Caisse, le jugement ajoute : « L'ayant tout de même promis, le Secrétaire général s'est trompé et a loyalement écrit à M. S... s'être trompé. »

Cette affirmation malencontreuse contredit l'effort déployé par les juges en vue de démontrer que le Secrétaire général n'avait contracté aucun engagement. S'il a promis et s'est trompé, sa responsabilité personnelle n'était-elle pas engagée ?

L'examen de la responsabilité d'un fonctionnaire pour faute personnelle, qui ne paraît pas d'ailleurs avoir été soulevée par le requérant, dépasserait les limites de la compétence statutaire du Tribunal administratif de la S. D. N. La contestation ne porte plus sur l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement, puisque, d'après la jurisprudence française, le critérium de la faute personnelle est d'être détachable de la fonction (1).

Après avoir repoussé toutes les conclusions du requérant, fondées sur l'existence d'une responsabilité contractuelle à la charge du Secrétariat, le Tribunal administratif de la S. D. N. a retenu un autre élément de responsabilité. Le demandeur soutenait que le refus de la Caisse des pensions avait procuré au Secrétariat un enrichissement sans cause, en lui évitant le paiement des sommes qu'il aurait dû verser à la Caisse pour sa contribution.

Le Tribunal admet cette thèse pour partie, en faisant une distinction.

« Les contributions effectuées par le Secrétariat à la Caisse jusqu'au moment où M. S... a été membre de la Caisse sont acquises à la Caisse et englobées dans ses fonds et ne sauraient évidemment donner lieu à un enrichissement sans cause de la part du Secrétariat. Par contre, pour ce qui concerne les versements ultérieurs, que le Secrétariat aurait dû faire, à partir du 27 mars jusqu'au 31 décembre 1933, et qui ont été évités au Secrétariat, grâce au refus illégitime du Conseil d'administration de la Caisse de permettre que M. S... reste membre de la Caisse, il est hors de doute qu'un enrichissement indu a eu lieu au profit du Secrétariat. Partant, dans ces limites, la demande de M. S... apparaît fondée, il y a donc lieu de condamner le Secrétariat général de la Société à verser à M. S... toutes les sommes qu'il aurait versées à la Caisse des pensions, si le Conseil d'administration de la Caisse n'avait pas refusé de maintenir M. S... »

(1) Cf. R. BONNARD, *op. cit.*, p. 99.

Cette solution nous semble appeler bien des critiques. En droit privé, la jurisprudence subordonne l'existence d'un enrichissement sans cause à plusieurs conditions, qui ne se trouvaient pas réalisées dans l'espèce. Il faut que l'enrichissement d'un patrimoine s'accompagne de l'appauvrissement d'un autre patrimoine, et qu'il y ait transmission directe de valeur d'un patrimoine à un autre. La jurisprudence française ne se contente pas d'un avantage obtenu indirectement par une personne à la suite de travaux ou d'opérations juridiques faites par l'autre (1).

En l'espèce, le Secrétariat ne s'était pas enrichi à la suite d'une transmission directe de valeur provenant du patrimoine du requérant; il avait seulement évité une dépense. Le requérant ne s'était pas appauvri; aucune valeur n'était sortie de son patrimoine. Si la thèse du Tribunal était exacte, on pourrait dire que le patrimoine du demandeur s'était enrichi des sommes qu'il n'avait pas versées à la Caisse des pensions et que cette Caisse s'était appauvrie du montant des cotisations qu'elle n'avait reçues ni du fonctionnaire ni du Secrétariat.

On ne saurait considérer comme un appauvrissement du requérant le fait que l'intéressé n'avait pas été remboursé, par application de l'article 9, § 5, du règlement de la Caisse des pensions, des sommes qui auraient dû être versées. Entre les cotisations non versées et le remboursement prévu par ce texte, il n'y avait pas la relation directe qu'exige l'enrichissement sans cause. Les contributions une fois versées tombent définitivement dans la Caisse des pensions. Le capital ou la pension alloué à un fonctionnaire constitue un droit tout différent dans sa nature d'un remboursement pur et simple des contributions; le montant et l'échéance de ce droit varient avec la date de la cessation de ses fonctions et il ne naîtra pas à son profit, si le fonctionnaire ne réunit pas les conditions prévues par le règlement.

Le Tribunal admet un lien de cause à effet entre le refus de la Caisse des pensions et l'enrichissement du Secrétariat. C'est établir entre le versement des contributions et le droit à une pension une relation inexacte en droit comme en comptabilité. En accueillant la thèse de l'enrichissement sans cause, le Tribunal a trouvé un expédient pour allouer au requérant une indemnité qui, dans les circonstances de la cause, lui paraissait équitable. Mais dégager du refus de la Caisse des pensions le principe d'une réparation à la charge du Secrétariat, n'était-ce pas attribuer au requérant, par une voie détournée, le bénéfice du capital prévu par le règlement de la Caisse des pensions, alors que le Tribunal avait constaté qu'il était déchu de la faculté d'agir contre celle-ci? Ayant eu à sa disposition une action contre la Caisse des pensions, qu'il avait négligé d'exercer, le requérant pouvait-il intenter l'action de *in rem verso*, que la jurisprudence subordonne à l'absence de toute autre action (2)?

Enfin, l'obligation née de l'enrichissement sans cause prend sa source

(1) Cass., 11 juill. 1889 : D. 89, 1, 393; S. 90, 1, 97; — 18 oct. 1898 : D. 99, 1, 105.

(2) Cass., 12 mai 1914 : S. 1918, 1, 41; — 2 mars 1915 : D. 1920, p. 202.

en dehors d'un contrat. Le chef de la requête basé sur l'enrichissement sans cause ne visait donc pas l'inobservation d'une stipulation du contrat. Il ne se rattachait pas non plus à l'inobservation d'une disposition du règlement de la Caisse des pensions, puisque celle-ci ne pouvait plus être mise en cause. L'examen de la demande, en tant qu'elle se fondait sur l'enrichissement sans cause, dépassait donc les limites de la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N.

SECTION II. — LE DROIT DES FONCTIONNAIRES
DE L'OFFICE INTERNATIONAL NANSSEN
A UNE INDEMNITÉ DE DÉPART.

L'affaire n° 15, jugée le 19 mai 1935, est la seule dans laquelle le Tribunal administratif de la S. D. N. ait été appelé à exercer la compétence à titre « d'arbitrage ». Le requérant avait été engagé du 1^{er} juin 1923 au 1^{er} janvier 1925 au service du Haut Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés, puis, après le transfert de l'œuvre Nansen au B. I. T., il avait continué ses services sur la base d'engagements prenant fin à l'expiration de chaque année. L'Office Nansen devant être érigé en institution autonome en 1931, le Secrétaire général de la S. D. N. lui avait offert un engagement comme délégué du Haut-Commissariat pour les réfugiés en Argentine, pour une durée de six mois, du 1^{er} janvier au 30 juin 1931. Enfin, le président de l'Office lui avait offert de le désigner comme représentant de l'Office en Argentine pour la période comprise entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 1931. Cet engagement prolongé pour six mois, avait pris fin le 30 juin 1932.

Après la cessation de ses fonctions, ce fonctionnaire avait adressé des demandes d'indemnité d'indemnité au Conseil d'administration de l'Office. Le Conseil d'administration lui avait répondu que « l'Office n'avait aucune obligation juridique de verser des indemnités à l'expiration normale des contrats du personnel » ; toutefois, s'inspirant de l'équité, il lui avait versé à titre bénévole, sur les sommes mises à la disposition de l'Office pour la création éventuelle d'un fonds de pensions, une indemnité calculée sur la base du rapport entre le montant des appointements qu'il avait touchés jusqu'à l'échéance de son engagement et la totalité des appointements versés jusqu'à cette date à l'ensemble du personnel en service à l'Office.

Par une requête du 25 janvier 1934, le requérant, contestant cette décision, avait adressé une nouvelle demande au Conseil d'administration de l'Office, qui, après nouvel examen, avait maintenu sa décision. Le requérant demandait au Tribunal de lui allouer un supplément d'indemnité. Il prétendait qu'en considération des circonstances générales de son cas, la somme qui lui avait été versée était inférieure à ce qu'il aurait dû recevoir équitablement et que, d'autre part, la décision prise par l'Office n'était pas en accord avec les conditions de son engagement. Son indemnité aurait dû être basée sur le principe d'équivalence avec la pension attribuée aux fonctionnaires affiliés à la Caisse

des pensions, qui quittent le service après une durée de plus de sept et de moins de dix ans.

Le Tribunal administratif considère comme la décision définitive la seconde décision du Conseil d'administration de l'Office, bien qu'elle ne soit qu'une reproduction de la précédente, et il admet la recevabilité de la requête au point de vue du délai de présentation.

Il écarte, par contre, comme irrecevable, le premier chef de la requête.

« Attendu qu'aux termes de l'article 18 du règlement pour le personnel de l'Office international Nansen, la compétence du Tribunal se limite à statuer sur la question de savoir si une solution adoptée par le Conseil d'administration est, du point de vue juridique, contraire aux dispositions régissant l'engagement d'un fonctionnaire; que, par tant, la requête doit être tenue pour irrecevable en tant qu'elle porte sur les questions d'équité... »

En nous basant sur cet attendu, fondé sur le texte de l'article 18, nous avons admis que la compétence du Tribunal administratif à l'égard des fonctionnaires de l'Office Nansen avait le caractère juridictionnel plutôt qu'arbitral.

Au point de vue juridictionnel, la règle de droit applicable en l'espèce, décide le jugement, c'est le règlement pour le personnel de l'Office Nansen, qui fait partie de l'engagement. « L'engagement du requérant lui a été offert par lettre du Président de l'Office, accompagnée d'une copie du règlement pour le personnel de l'Office Nansen, qui faisait partie des conditions de l'engagement; par conséquent, il faut rechercher si la décision contestée est contraire aux dispositions de ce règlement, dont l'article 8 concerne les revendications du requérant. »

L'article 8 du règlement décide :

« Le Conseil d'administration examinera, lorsque le moment sera venu, la question des pensions, retraites et assurances-maladie. Il indique dès maintenant sa préférence pour l'affiliation à une caisse de pensions et d'assurance existante, aux primes de laquelle l'Office pourra contribuer aussi longtemps que le fonctionnaire sera à son service. »

Dans la thèse du requérant, cette disposition, qui formait partie intégrante de son contrat d'engagement, devait être interprétée à l'aide de textes qui avaient établi, selon lui, le principe de l'équivalence des droits du personnel de l'Office avec ceux des membres de la Caisse des pensions.

L'Assemblée de la S. D. N., soutenait le demandeur, avait constitutionnellement imposé à l'Office, au moment de sa création, l'obligation de payer, à l'échéance des services de ses fonctionnaires, les indemnités d'usage de la S. D. N.

L'intention de l'Assemblée ressortait des termes suivants d'un rapport de la VI^e Commission visés dans un rapport de la Commission de contrôle (1).

(1) C. 609, M. 236, 1930

« Quant aux fonctionnaires qui font partie aujourd'hui du service des réfugiés de la Société des Nations, dans la mesure où l'Office international ne pourrait pas les employer, l'Assemblée tiendrait évidemment à leur faire accorder les délais et les indemnités d'usage. »

L'Assemblée avait à nouveau manifesté sa volonté en refusant de réduire son subside au nouvel office et à l'œuvre des réfugiés ainsi qu'elle en avait eu l'intention.

D'autre part, ajoutait la requête, en insérant l'article 8 dans le règlement pour le personnel, l'Office a accepté cette obligation, imposée, au surplus, par l'article 13 de ses statuts, ainsi conçu :

« L'Office reprend tous les avoirs et toutes les obligations du Haut-Commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés. » L'Office a assumé la charge de faire face aux obligations qu'il a héritées des autres organes de la Société.

Dans son jugement du 11 mai 1935, le Tribunal administratif de la S. D. N. a rejeté tous les arguments invoqués par le requérant et il l'a débouté de sa demande.

De l'article 8 du règlement pour le personnel de l'Office, incorporé dans le contrat d'engagement du demandeur du fait de son acceptation, il ressort clairement, d'après le Tribunal « que les contributions à faire pour les fonctionnaires seraient restreintes aux périodes commençant à courir à partir de leur entrée dans le service du nouvel Office jusqu'à la cessation des engagements ».

Le règlement, qui n'a pas d'effet rétroactif, n'a pu statuer pour une période antérieure à sa publication. Le Tribunal aurait pu ajouter que l'article 8 n'instituait pas une Caisse de prévoyance ou de pension, mais annonçait seulement l'intention de l'Office international Nansen d'organiser dans l'avenir une telle caisse sur des bases analogues à celles des institutions déjà existantes.

L'article 8 ne contenait donc aucune règle de droit susceptible d'être invoquée par le requérant.

Celui-ci tirait-il son droit de l'adoption par l'Assemblée de la S. D. N. du principe de l'équivalence, concernant les indemnités de départ et les pensions du personnel de l'Office Nansen et des fonctionnaires affiliés à la Caisse des pensions? Dans l'opinion des juges, l'Assemblée n'a nullement consacré une règle d'une portée aussi générale. Il ressort des termes du rapport de la II^e Commission, invoqué par le demandeur, qu'elle a tenu seulement à faire accorder les indemnités d'usage aux fonctionnaires qui faisaient partie du service des réfugiés de la S. D. N., et qui ne seraient pas employés par l'Office Nansen. Le requérant, engagé par l'Office, ne se trouve pas visé par le rapport.

Cette interprétation, reconnaît le Tribunal, a pour résultat de soumettre les fonctionnaires repris par l'Office à un régime plus défavorable que le personnel non réengagé. Il admet que cette inégalité de situation n'a pas été prévue. Mais il « est lié par le texte et n'a pas le droit de s'écarter de son interprétation naturelle ».

Statuant comme « arbitre », le Tribunal écarte une seconde fois dans son jugement les considérations d'équité.

En septembre 1937, l'Office Nansen avait demandé à la S. D. N. l'affiliation de son personnel à la Caisse des pensions de la S. D. N. Par cette demande, soutenait le demandeur, l'Office a reconnu son obligation de payer à ces fonctionnaires les indemnités d'usage de la S. D. N., calculées sur la base de la durée de leurs services avant la création de l'Office.

Le Tribunal écarte cette interprétation. Le Conseil d'administration a prié la S. D. N. de décider si elle prendrait à sa charge la part des arriérés qui devaient être payés pour la période se terminant le 31 mars 1931, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Office qui, dans la période antérieure à sa création, avaient appartenu aux services du Haut Commissariat pour les réfugiés du B. I. T. ou à la Section des réfugiés de la S. D. N. Par cette démarche, « l'Office a exprimé qu'il n'avait aucune obligation de verser des contributions pour des périodes antérieures à sa création ».

Le réclamant prétendait que l'Office Nansen avait hérité des droits et des obligations des autres organes de la S. D. N. qui avaient géré le service des réfugiés. A supposer admis le principe de cette transmission, elle ne pouvait opérer transfert à l'Office Nansen que dans la mesure où des obligations préexistaient à la charge de ces organes. Or, constatent les juges, « avant son entrée dans le service de l'Office, le requérant n'était membre ni de la Caisse de prévoyance, ni de la Caisse des pensions de la Société des Nations; il n'est pas prouvé que, à la terminaison de son engagement avec la S. D. N. ou avec le B. I. T., il avait droit à des indemnités de la part de ces institutions ou de celle du Haut-Commissaire de la S. D. N. pour les réfugiés ».

En résumé, le demandeur ne pouvait invoquer à l'appui de sa requête, ni une règle de droit consacrée par le règlement de l'Office, élément de son engagement, ni un droit acquis contre la Caisse de prévoyance ou la Caisse des pensions de la S. D. N. et transféré à la charge de l'Office Nansen, ni un principe juridique d'équivalence consacré par l'Assemblée.

Après avoir rejeté sur le terrain du droit la requête introduite par le demandeur, contre le refus d'une indemnité, le Tribunal administratif a estimé toutefois que la décision lui accordant une indemnité bénévole devait « être interprétée dans son sens le plus large, c'est-à-dire qui accorde le maximum d'indemnisation à la partie demanderesse ». Statuant sur la conclusion subsidiaire tendant à l'interprétation de cette décision, il ordonne « que cette interprétation soit révisée dans le sens le plus favorable que le texte puisse comporter en faveur de la partie demanderesse ».

Cette conclusion n'est pas en contradiction avec les attendus du même jugement qui écartent à deux reprises l'examen des considérations d'équité comme étranger à la compétence du Tribunal administratif. S'inspirant de la pratique des indemnités bénévoles suivies par la S. D. N. à ses débuts et consacré dans une mesure limitée par les articles 70 et suivants du statut du personnel du Secrétariat, le Tribunal administratif n'a pas cru déroger à sa mission juridictionnelle

en recommandant au Conseil d'administration de l'Office Nansen de procéder à un nouvel examen d'une décision bienveillante, dans l'esprit le plus favorable à un fonctionnaire privé, malgré la longue durée de ses services, de tout droit à une pension de retraite.

SECTION III. — LE PROBLÈME DU RAJUSTEMENT DES PENSIONS.

À l'audience du 6 mai 1938, le Tribunal administratif de la S. D. N. a statué, par le jugement n° 15, sur une requête dirigée contre le Conseil d'administration de la Caisse des pensions. Cette requête soulevait le problème de rajustement des pensions en cas de dévaluation monétaire et présentait un intérêt considérable pour tous les membres du personnel affiliés à la Caisse des pensions. Le Tribunal de la S. D. N. a admis, rappelons-le, l'intervention du B. I. T., ainsi que celle d'un fonctionnaire, mais seulement en son nom personnel.

Le Tribunal a rejeté la demande subsidiaire, visant à la réintégration du requérant. « Le Tribunal excéderait ses pouvoirs, s'il venait à ordonner la réintégration d'un fonctionnaire régulièrement démissionnaire de ses fonctions. » L'autorité administrative a seule le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'opportunité d'une telle mesure : elle dépasse la compétence juridictionnelle du Tribunal administratif de la S. D. N.

Le Tribunal déboute également le requérant de sa demande principale tendant au paiement de sa pension de retraite en francs suisses non dévalués. En l'espèce, « le requérant avait sollicité et obtenu sa mise à la retraite pour prendre date le 15 octobre 1936. Le 31 octobre, le Conseil d'administration de la Caisse des pensions avait liquidé le montant de la pension. Mais dans l'intervalle, le 26 septembre, le Gouvernement helvétique décidait une dévaluation du franc suisse atteignant 30 % de la valeur de cette monnaie.

Les juges éludent, comme sans intérêt pratique dans l'affaire, le problème de la nature juridique de la condition des fonctionnaires de la S. D. N.

« Attendu que la question soulevée par le requérant, de savoir si les rapports du demandeur avec la Société des Nations et la défenderesse (Conseil d'administration de la Caisse des pensions) sont de nature contractuelle ou institutionnelle, si elle présente un intérêt d'ordre juridique, ne peut avoir d'effet pratique pour la solution du litige ; qu'en fait, le requérant ne peut faire valoir d'autres droits que ceux qu'il tient des circonstances ci-dessus reprises, sans qu'il y ait lieu de s'arrêter au point de savoir si ces droits dérivent de son consentement ou d'un acte public de la S. D. N. ; qu'au surplus, l'article II du statut du Tribunal, § 1^{er}, fixant la compétence, prévoit expressément que celui-ci est compétent pour « connaître de l'inobservation... des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions qui sont applicables à l'espèce. »

Il n'est pas certain que le problème écarté par le Tribunal administratif fût sans effet pratique pour la solution du litige.

La compétence du Tribunal administratif embrasse, aux termes de son statut, les contestations relatives au contrat d'engagement comme au statut du personnel, mais si l'on considère le droit à pension comme résultant du contrat d'engagement, la requête en rajustement demande au juge, non pas d'interpréter le contrat, de dire si les stipulations en ont été observées, mais d'ordonner la revision pour l'avenir des clauses du contrat. La mission sollicitée du Tribunal administratif de la S. D. N. dépassait sa fonction juridictionnelle de contrôle de la légalité, et il aurait dû déclarer la requête irrecevable.

La question préjudicielle écartée par le Tribunal n'était pas non plus indifférente à la solution de l'affaire au fond. Selon la doctrine communément admise en France, une situation de nature contractuelle ne peut être modifiée que du commun accord des deux parties et c'est précisément parce que l'administration a le pouvoir de modifier unilatéralement la situation des fonctionnaires dans l'intérêt du service, qu'on a attribué à cette condition une nature légale ou réglementaire. On a longtemps considéré qu'après la concession de la pension, le fonctionnaire se trouvait dans une situation juridique individuelle et que le chiffre de la pension était irrévocablement fixé, tant pour lui que pour l'administration. Etant données les modifications législatives apportées au montant des pensions déjà concédées, on admet que la situation des pensionnés se présente actuellement comme légale ou réglementaire (1).

La doctrine française à peu près unanime demeure fermement attachée au principe de l'article 1134 du Code civil et elle approuve la jurisprudence qui interdit aux juges de modifier les conventions au nom de l'équité et de dispenser le débiteur d'exécuter son obligation, en dehors du cas fortuit ou de la force majeure. Le débiteur est tenu d'exécuter selon les termes du contrat, quelque onéreuse que les circonstances rendent l'exécution (2). Notamment, la dépréciation de la monnaie n'autorise pas une revision des conditions d'exécution ni des stipulations du contrat. Les tribunaux annulent même les clauses dites de valorisation, qui tendent à lier les clauses des contrats aux fluctuations de valeur de la monnaie nationale. Ils donnent une portée générale et une application rigoureuse à l'article 1895 du Code civil, aux termes duquel « l'obligation qui résulte d'un prêt en argent n'est toujours que de la somme numérique énoncée au contrat ».

Le Tribunal administratif de la S. D. N. constate d'abord « l'identité complète de monnaie entre le traitement, les retenues et la pension ».

« Sur rapport de la IV^e Commission de l'Assemblée de la Société des Nations, le franc suisse a été adopté pour la fixation et le paiement des traitements du personnel (Session de 1921). Les traitements des fonctionnaires subissent au profit de la Caisse des pensions, à laquelle ils sont obligatoirement affiliés, une retenue payable mensuelle-

(1) R. BONNARD, *op. cit.*, p. 414.

(2) Cass., 4 août 1915 : D. 1916, 1, 22 ; Capitant, note D. 1917, 2, 33.

ment; ces retenues sont donc effectuées en francs suisses (Article 4 du règlement). Le montant de la pension — dans le cas du demandeur — est proportionnel à la durée de ses services et calculé, pour chaque année de service, à raison d'un cinquantième de la moyenne annuelle du traitement soumis à retenue reçu par le fonctionnaire pendant ses trois dernières années de service (Article 9 du règlement). Tous les comptes tenus par la Caisse des pensions sont libellés en francs suisses. » (Article 22 du règlement).

Le demandeur prétend qu'il subsisterait actuellement deux francs suisses, l'un non dévalué, tel qu'il existait antérieurement au 26 septembre 1936, l'autre dévalué.

Or, affirme le Tribunal, « en réalité, il n'existe et n'a jamais existé qu'un seul franc suisse, dont la valeur or a pu être modifiée par un acte du pouvoir helvétique, mais qui n'en est pas moins resté lui-même. La question qui se pose est uniquement de savoir si, pour remédier aux conséquences de la dévaluation, il y a lieu d'allouer au requérant une majoration de pension rétablissant l'équivalence de change antérieure, en tenant compte de l'adoption du franc suisse comme monnaie du traitement et en l'absence de toute clause de valorisation ».

La S. D. N., avait fait observer le requérant, fixe la cotisation des Etats membres en se fondant sur le franc or, et la Caisse aurait placé en or une partie de ses réserves et réalisé de ce chef quelque bénéfice. « Ces faits, répond le Tribunal, ne peuvent exercer aucune influence sur les obligations de la Caisse à l'égard de ses affiliés. »

Lorsque l'Assemblée a adopté le franc suisse comme monnaie de paiement des traitements, sa décision « n'a été accompagnée d'aucune réserve tendant à stabiliser l'équivalence dans le cas où le franc suisse viendrait à se dévaluer par rapport à l'or; au contraire, les paragraphes 27 à 29 du rapport de la Commission reconnaissent qu'en cas où les variations de change entraîneraient une dépréciation considérable du franc suisse vis-à-vis de la monnaie nationale, il pourrait devenir nécessaire d'étudier l'offre d'une sorte de compensation pour le change aux fonctionnaires qui enverraient chez eux une partie de leur traitement; la signification de la décision de l'Assemblée n'est donc pas susceptible d'être mise en doute ». Elle n'a pas consacré le principe du rajustement des traitements en cas de dévaluation du franc suisse.

En ce qui concerne les pensions, l'article 9 du règlement des pensions, stipule la proportionnalité entre les traitements et les pensions. Cette proportionnalité « paraît n'être plus respectée lorsque la monnaie dans laquelle les traitements ont été payés et les retenues effectuées vient à se déprécier par la suite et continue néanmoins d'être employée pour le paiement des pensions ».

Le Tribunal ne retient pourtant pas cet argument. Il estime que la dévaluation « constitue un risque inévitable, dès lors qu'une monnaie a été adoptée, quelle que soit son apparente stabilité. Il s'agit d'un état de choses mondial, auquel nul ne peut se soustraire et qui reste dominé en droit par le principe qu'à défaut de clause de valorisation — cette clause étant même, en beaucoup de pays, considérée comme contraire

à l'ordre public et annulée de ce chef — la monnaie convenue ou adoptée reste la monnaie, le franc reste le franc ».

Le Tribunal reconnaît que ce principe, « cette fiction », ainsi qu'il le qualifie, peut entraîner des conséquences graves au point de vue de l'équité, spécialement pour les fonctionnaires de la S. D. N., dont la plupart, n'étant pas de nationalité helvétique, envoient dans leur pays d'origine partie de leur traitement et retournent dans leur patrie après leur admission à la pension. Mais « ce point de vue d'équité échappe en l'espèce à l'appréciation du Tribunal, lequel ne peut que s'en référer aux intentions exprimées dès 1921 par la IV^e Commission de l'Assemblée, pour le cas où les conséquences de l'instabilité de la monnaie détermineraient des iniquités flagrantes ».

D'ailleurs, observe le Tribunal, le maintien de la valeur-or intégral et perpétuel, serait susceptible de procurer à certains bénéficiaires des avantages injustifiés, tandis qu'il entraînerait pour la Société et pour la Caisse des pensions des conséquences désastreuses. L'équité ne justifierait pas de tels résultats.

Enfin, « les conséquences de la dévaluation varient à l'infini, selon que la hausse intérieure des prix répond à la dépréciation de la monnaie nationale dans le pays considéré et selon que le rapport effectif de valeur entre cette monnaie et les autres monnaies a plus ou moins varié, selon le sort de chacune de ces monnaies étrangères et selon l'état du marché intérieur de chacun de ces pays étrangers ».

Ecartant les considérations d'équité comme étrangères à sa compétence, le Tribunal administratif de la S. D. N. fonde sa décision de rejet de la requête sur le principe : « Le franc reste le franc ». C'est l'application de la règle formulée par le Code civil français dans l'article 1895. On explique cette règle en disant « que la valeur de la monnaie est fixée par la loi, et que sa puissance d'achat et de libération ne dépend pas des conventions privées » (1). Cette règle se rattache ainsi à l'établissement d'un cours légal des monnaies, à la définition de l'unité monétaire par la loi. La portée de cette justification s'arrête aux conventions conclues et aux paiements effectués en France. La jurisprudence française tend à déclarer nulles les clauses qui visent à pallier les effets de dépréciation monétaire, comme contraires au cours légal ou au cours forcé ou susceptibles d'accuser la dépréciation du franc. Mais elle fait exception pour les rapports internationaux (2).

Cette règle, de caractère national, ne s'impose donc pas dans le milieu international. Le Tribunal administratif de la S. D. N. n'avait pas à l'invoquer dans les relations entre une administration interétatique et l'un de ses fonctionnaires. La S. D. N., et spécialement le règlement de la Caisse des pensions, a adopté le franc suisse comme monnaie de règlement; elle aurait pu choisir une autre monnaie, comme elle l'a fait pour les cotisations des membres de la S. D. N., établies sur la base du franc-or.

(1) PLANIOL et RIPERT, *Traité élém. de Droit civil*, t. II, n° 421.

(2) PLANIOL et RIPERT, *op. cit.*, II, n° 424 et les arrêts cités.

La décision du Tribunal administratif de la S. D. N. rejetant la requête en rajustement de pension mérite néanmoins d'être approuvée. Elle est conforme aux vues de l'Assemblée, qui, dès 1921, avait écarté la revalorisation des traitements, envisageant seulement l'éventualité de compensations bénévoles. Les pensions, il est vrai, sont constituées avec les retenues effectuées sur les traitements, et le fonctionnaire qui a subi des retenues en francs appréciés ne reçoit pas l'équivalent, lorsqu'il touche une pension en francs dépréciés. Mais n'en est-il pas de même pour les services rétribués en monnaie dépréciée? Le travail fourni par le fonctionnaire qui représente une dépense physique ou intellectuelle constante est moins rémunéré par le même traitement, après dévaluation de la monnaie.

Sans s'imposer à la S. D. N. par le même motif d'ordre national que la disposition de l'article 1895, l'opinion de l'Assemblée et du Tribunal paraît se justifier par des considérations de sécurité budgétaire et de stabilité dans les relations juridiques entre l'administration internationale et ses agents. Si la S. D. N. constitue une société interétatique, le paiement des pensions ou des traitements du personnel est une opération d'ordre interne; il n'a rien de commun avec les règlements internationaux et reste étranger aux mouvements du change.

Sans doute, comme l'a observé le Tribunal, le maintien du chiffre des pensions risque d'entraîner des conséquences graves pour les fonctionnaires de nationalité étrangère qui retournent dans leur pays après leur admission à la retraite, mais ces conséquences varient à l'extrême selon le cours des monnaies et des prix nationaux dans les divers pays. Le rajustement des pensions, ou des traitements, n'aurait pas apporté un remède à cette situation : il se serait effectué sur la base de la dévaluation du franc suisse, c'est-à-dire uniformément pour tous les fonctionnaires internationaux, recrutés ou non sur place. Pas plus que les traitements et les pensions antérieurs à la dévaluation du franc suisse, il n'aurait tenu compte de la valeur respective des monnaies nationales des États, autres que la Confédération helvétique, dont certains fonctionnaires de Genève étaient les ressortissants.

CONCLUSION

L'institution du Tribunal administratif de la S. D. N. a réalisé un progrès intéressant dans l'évolution du Droit des gens. Elle a apporté une contribution importante au problème de la fonction juridictionnelle dans le milieu international. Les fonctionnaires de certaines administrations interétatiques ont désormais à leur disposition, au lieu d'un recours hiérarchique sans formes organisées, dans lequel l'organe suprême ou l'administration est à la fois juge et partie et résout les différends d'après des considérations d'opportunité, un tribunal permanent, composé de magistrats choisis à l'avance, munis d'un pouvoir propre de décision, d'une procédure contradictoire, et d'une compétence déterminée sur des contestations relatives à l'observation de règles de droit.

Le mode de recrutement des magistrats du Tribunal garantit aux parties des juges impartiaux, pourvus de connaissances juridiques et judiciaires étendues. La réélection des mêmes personnalités leur a permis d'acquérir l'expérience de la vie administrative internationale et a conféré au Tribunal l'autorité et la continuité de vues.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a fonctionné pendant une dizaine d'années à la satisfaction des parties et, si les litiges soumis à sa juridiction ont été peu nombreux, sans doute sa création a-t-elle contribué à les raréfier, en incitant les administrations susceptibles d'être mises en cause à observer plus attentivement les dispositions du statut du personnel et les stipulations des contrats d'engagement. Seules sont parvenues jusqu'à l'audience du Tribunal les affaires qui soulevaient des questions délicates, ou les requêtes de personnes un peu agitées par la manie processive.

Le statut adopté par l'Assemblée avait dessiné seulement les grandes lignes de l'institution ; il laissait au Tribunal le soin de déterminer dans son règlement les détails de son fonctionnement et les règles de sa procédure. Le Tribunal a précisé et complété ces règles au cours de l'exercice de sa fonction, en ce qui concerne notamment les conditions de recevabilité des requêtes, s'inspirant des principes généraux admis par la doctrine et la jurisprudence, spécialement par le Conseil d'Etat français.

Le statut a donné au Tribunal administratif une compétence d'attribution précise, *ratione personæ* et *ratione materiæ*. La compétence quant aux fonctionnaires et aux administrations susceptibles de venir

devant la juridiction du Tribunal n'a pas soulevé de difficultés. Les requérants appartenaient ou avaient appartenu soit au Secrétariat permanent de la S. D. N., soit au B. I. T. Une seule fois, dans sa dernière audience du 4 août 1939, le Tribunal administratif a eu l'occasion (jugement n° 21) de déclarer son incompétence sur une requête présentée contre la S. D. N. par un fonctionnaire qui tenait son engagement de la Commission de la Sarre.

Aux termes de son statut, la compétence *ratione materiae* du Tribunal administratif de la S. D. N. se rapporte aux requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement et les dispositions du statut du personnel, ainsi qu'aux différends concernant la règle de droit sur l'observation de laquelle doit porter l'examen du Tribunal. Le statut et le contrat constituent ce que le Tribunal administratif a appelé le droit positif interne de la S. D. N. L'interprétation du statut et du contrat d'engagement forme l'objet de sa compétence. Il convient toutefois d'y ajouter les dispositions du règlement de la Caisse des pensions du personnel et les règles administratives d'application, ainsi que les dispositions des statuts et les stipulations de engagements concernant le personnel des institutions à l'égard desquelles le Tribunal exerce la justice « arbitrale ».

Les « décisions et textes envisageant tels cas déterminés », que le Tribunal mentionne dans ses jugements à côté des dispositions du statut sont, à l'exception des résolutions de l'Assemblée ou du Conseil de la S. D. N., moins des éléments de droit positif, des règles de droit, que des bases d'interprétation du statut et du contrat.

Dès sa première session, et dans plusieurs jugements ultérieurs, le Tribunal a admis comme principe de décision les « principes généraux du droit ». Il entend par là des règles de droit positif admises par un grand nombre de pays ou des solutions acceptées par la doctrine ou par la jurisprudence administrative ou judiciaire.

Le Tribunal ne considère pas ces principes généraux comme des éléments de droit positif interne. Il n'y a recours qu'à titre subsidiaire, à défaut de disposition du droit positif interne de la S. D. N. Toutefois il y a lieu, d'observer qu'il a, dans ses jugements, assigné à ces principes généraux un double rôle. Tantôt il les utilise, ainsi que les travaux préparatoires du droit positif interne, comme éléments d'interprétation de ce droit; tantôt, à défaut d'une disposition de droit positif interne, il fonde sa décision sur un de ces principes généraux. Par exemple, il condamne l'administration aux dépens; il rejette la demande de rajustement d'une pension en invoquant le principe : « Le franc reste le franc »; il accorde à un requérant, débouté de sa demande principale, une indemnité basée sur le principe de l'enrichissement sans cause.

Lorsqu'il attribue cette seconde fonction aux principes généraux du droit, le Tribunal les transforme en véritables règles de droit, subsidiaires de l'application du droit positif interne de la S. D. N. On pourrait se demander s'il ne dépasse pas la compétence que lui assigne l'article II de son statut, d'examiner les contestations portant sur

l'inobservation du contrat d'engagement ou du statut du personnel. A la différence de l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale, l'article II n'a pas donné au Tribunal administratif de la S. D. N. compétence pour appuyer des solutions positives sur d'autres règles de droit que le contrat d'engagement et le statut du personnel. Dans les instances où il a fait application des principes généraux du droit, le Tribunal administratif de la S. D. N. a même parfois dépassé leur domaine d'application. Nous en avons relevé un exemple dans le jugement qui admet l'existence d'un enrichissement sans cause à la charge du Secrétariat de la S. D. N. La règle : « Le franc reste le franc » paraît, nous l'avons vu, étrangère au domaine juridique international.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a fait appel avec beaucoup plus de précautions à l'équité. A plusieurs reprises, il a affirmé qu'il était lié par le texte de la règle de droit et qu'il n'avait pas le droit de s'écarter de son interprétation naturelle ; que le point de vue d'équité échappait à son appréciation. Toutefois il s'est reconnu le droit de prendre en considération l'équité à titre subsidiaire, à défaut de texte ou lorsque le sens d'un texte est douteux ou ambigu (jugements 1, 2 et 3). Dans l'affaire n° 13, il s'est appuyé sur l'équité pour interpréter l'article 9, § 5 du règlement de la Caisse des pensions du personnel, dont la lettre était en sens contraire.

Les décisions du Tribunal se sont fréquemment inspirées d'un véritable préjugé favorable aux fonctionnaires. L'utilisation fort élastique du principe de l'enrichissement sans cause, dans l'affaire n° 13, en est un exemple. Dans l'instance n° 15, après avoir refusé en droit une indemnité de départ à un ancien fonctionnaire de l'Office international Nansen et écarté comme dépassant sa compétence le chef de la demande fondé sur l'équité, les juges ont alloué au requérant un supplément d'indemnité sur la base de l'équivalence, en ordonnant la revision du calcul de l'indemnité accordée par l'administration, dans le sens le plus favorable au demandeur. En l'espèce, le Tribunal ne s'est pas borné à dire le droit. Se joignant à un geste bénévole de l'administration, il a encore ajouté à sa générosité. Le jugement n° 14 reflète en termes non moins significatifs le préjugé favorable au personnel. Le Tribunal admet que la relation de cause à effet entre les conditions d'emploi de la requérante et ses maladies reste douteuse. Il admet cependant une véritable présomption que la maladie aurait été contractée dans le service. Cette présomption n'est pas empruntée au droit positif des Etats ; dans le même sens, on peut toutefois citer la présomption d'origine établie par la loi française du 31 mars 1929 en faveur des fonctionnaires atteints de phthisie.

Le jugement n° 18 offre la plus belle illustration de la bienveillance du Tribunal à l'égard des fonctionnaires. Il constate que la requérante a commis de nombreux « manquements à la discipline » et qu'« elle a achevé de mettre tous les torts de son côté » ; il la déboute de toutes ses demandes comme irrecevables ou mal fondées. Il ordonne cependant que son dépôt lui soit remboursé.

Dans l'interprétation du droit positif de la S. D. N., le Tribunal administratif trouvait l'occasion de faire progresser le problème de la nature juridique de la condition des fonctionnaires appartenant à des services internationaux. En France, le Conseil d'Etat et une partie de la doctrine considèrent la fonction publique comme de nature institutionnelle. Selon cette opinion, la situation des fonctionnaires ne dérive pas du contrat, mais de la loi ou du règlement. Les candidats aux fonctions publiques n'ont pas à discuter les clauses de leur engagement, l'acte administratif de nomination constitue un acte-condition, qui les investit de la fonction sans qu'ils aient à l'accepter et l'administration a le droit de modifier par de nouvelles dispositions prises unilatéralement la condition de ses agents déjà en service avant l'entrée en vigueur du nouveau statut.

Le Tribunal administratif de la S. D. N. a parfois évité d'aborder de front le problème, l'estimant sans intérêt pour la solution du litige (affaire n° 19). Dans d'autres instances, sa position reste assez imprécise. Il paraît bien avoir incliné en faveur de la conception contractuelle de la fonction publique. Dans le jugement n° 15, il considère le règlement comme incorporé dans le contrat d'engagement, tandis que dans l'affaire n° 13, il qualifie la relation juridique entre l'administration et ses fonctionnaires de « rapport de droit administratif régi par les principes de droit public ». D'une façon générale, c'est dans les termes du contrat d'engagement qu'il cherche les éléments de la responsabilité administrative prétendue par les requérants. Cette méthode d'argumentation apparaît très nette dans l'affaire n° 13. Le jugement répète à plusieurs reprises que le Secrétaire général de la S. D. N. n'a pas contracté d'obligation envers le requérant, qu'aucune responsabilité à sa charge ne ressort des termes de la lettre constituant l'offre d'un engagement. Dans l'affaire des fonctionnaires engagés en qualité de recrutés sur place, le débat roule, entre autres questions, sur l'existence d'un contrat d'engagement.

Cependant, dans d'autres instances, le Tribunal administratif de la S. D. N. admet que les rapports entre la S. D. N. et ses fonctionnaires sont en principe régis par le statut et subsidiairement par les accords particuliers passés et qu'un nouveau statut peut modifier les contrats en cours, sauf l'application des principes généraux du droit (jugements n°s 5 à 12). Dans ses premières décisions, il n'admettait de telles modifications que sur des points accessoires et des modalités d'application.

De l'analyse de l'ensemble des jugements du Tribunal administratif de la S. D. N., il semble résulter que le Tribunal considère l'engagement d'un fonctionnaire comme un contrat qui nécessite l'accord de l'administration et du candidat à la fonction, et qui résulte d'une offre suivie d'une acceptation. Mais le statut forme l'élément essentiel du contenu de ce contrat et comme le statut prévoit le droit pour l'administration d'y apporter des modifications, le fonctionnaire auquel l'administration donne connaissance du statut est censé accepter par avance les modifications qui viendront affecter son contrat initial.

Cette conception est conforme aux dispositions des statuts des personnels des administrations rattachées à la S. D. N., qui prescrivent à l'administration de porter le statut à la connaissance des candidats puis aux postulants nommés d'envoyer une lettre d'acceptation à l'administration. Mais si les dispositions du statut forment l'élément à peu près exclusif du contrat et ne laissent place en fait à aucun débat entre les parties ; si, d'autre part, l'administration a la faculté de modifier les contrat d'engagement en cours, il ne reste guère, entre la conception de la fonction légale et réglementaire et la conception contractuelle, que la nécessité d'une acceptation de la nomination. La liberté des conventions se trouve pratiquement exclue, de même que le principe essentiel d'après lequel les contrats ne peuvent être modifiés que du commun accord des parties. Les organes dirigeants de la S. D. N. avaient conçu l'institution du Tribunal administratif de la S. D. N. comme une expérience temporaire et limitée. Au bout de trois ans, constatant son succès, l'Assemblée lui a donné une existence définitive. Mais elle avait limité sa compétence aux litiges mettant en cause le Secrétariat de la S. D. N. ou le B. I. T. avec leurs fonctionnaires. En 1930, la compétence du Tribunal a été étendue à tous les membres de la Caissé des pensions, c'est-à-dire au personnel du greffe de la Cour permanente de justice internationale, mais seulement pour les questions relatives aux pensions, puis, l'année suivante, sous le nom, d'ailleurs inexact d'arbitrage, au personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle, de l'Institut international du Cinématographe éducatif et de l'Office international Nansen pour les réfugiés.

Malgré son élargissement, la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. demeure très limitée tant *ratione personæ* que *ratione materiæ*, le Tribunal administratif de la S. D. N. connaît seulement de l'inobservation des dispositions du statut et des stipulations des engagements, ainsi que du principe et de la fixation de certaines indemnités statutaires. Il n'est pas le Tribunal administratif de droit commun de la S. D. N., encore moins le Tribunal de droit commun compétent sur toutes les questions administratives ou judiciaires intéressant la S. D. N. Il ne connaît pas des recours dirigés contre une décision administrative qui obligerait un fonctionnaire à payer des dommages-intérêts, ni des demandes d'indemnité formulées en dehors des cas prévus par l'article II de son statut. Le Tribunal ne serait pas compétent, nous l'avons vu, pour juger une requête engageant la responsabilité personnelle d'un fonctionnaire, même si la demande émanait d'un fonctionnaire de l'administration. Dans le jugement n° 16 du 9 mai 1937, le Tribunal s'est déclaré incompétent pour statuer sur une demande d'indemnité pour tous faits dommageables extracontractuels postérieurs à l'expiration de l'engagement du requérant. Les requêtes tendant à modifier le contrat pour valoriser la pension d'un fonctionnaire, et l'attribution par le Tribunal d'une indemnité fondée sur l'enrichissement sans cause, c'est-à-dire sur une cause extracontractuelle, dépassent, à notre avis, les limites de sa compétence.

Ratione personæ, le Tribunal administratif n'a pas non plus com-

pétence à l'égard des différends soulevés par les employés de la S. D. N. qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires et auxquels ne s'appliquent pas les dispositions du statut. Il n'a pas à connaître des procès engagés par les entrepreneurs et les fournisseurs de la S. D. N., ou par celle-ci contre eux, ni des requêtes dont il serait saisi par un particulier victime d'un dommage causé par un agent d'un service et, d'une façon générale, des requêtes émanant de particuliers.

La question du tribunal compétent pour juger ces litiges ne paraît pas avoir soulevé de difficultés dans la pratique. Les services de la S. D. N. insèrent dans leurs marchés de travaux et de fournitures une clause attribuant aux tribunaux helvétiques la connaissance des procès éventuels à naître de ces marchés. Les juridictions locales semblent connaître aussi des différends qui s'élèvent entre l'administration et le personnel de service. Certains règlements du personnel ont prévu que la condition de ce personnel serait régie par les usages locaux.

Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, qui a engendré la dualité des juridictions en France, ne trouve pas son application dans le milieu de la S. D. N. Il n'y aurait pas eu, semble-t-il, d'inconvénients, et cette solution n'aurait présenté que des avantages, à conférer au Tribunal administratif de la S. D. N. la compétence de droit commun sur tous les litiges d'ordre administratif ou judiciaire nés des relations entre les services de la S. D. N. et les fonctionnaires, les entrepreneurs et fournisseurs, ou les particuliers. On fonde aujourd'hui en France la séparation des contentieux sur la nature particulière des litiges administratifs, qui exigent des juges l'expérience du fonctionnement des services administratifs et de ses nécessités particulières. On justifie par cet argument le maintien de certaines attaches du personnel des juridictions administratives avec l'administration active. Mais les juges du Tribunal administratif de la S. D. N. sont choisis en dehors des services administratifs de la S. D. N. et la considération d'une spécialisation technique de la fonction juridictionnelle perd toute valeur à leur égard. L'expérience qu'ils apportent souvent au Tribunal de la S. D. N. des fonctions judiciaires exercées dans leur pays les désignerait naturellement pour connaître indifféremment des questions judiciaires et des questions administratives. Ne peut-on dire d'ailleurs que, le jour où les membres du Conseil d'Etat et des conseils de préfecture seraient complètement détachés de l'administration active, ils deviendraient des magistrats comparables à ceux de l'ordre judiciaire? La différenciation des compétences pourrait être maintenue dans l'ordre judiciaire unique, comme elle existe déjà entre les tribunaux de droit commun et les juridictions d'exception; l'exercice de la juridiction administrative deviendrait une simple branche de l'exercice général de la fonction juridictionnelle.

L'extension de la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. aux fonctionnaires du greffe de la Cour permanente et des Offices et Instituts internationaux a été accompagnée de réserves : limitation aux affaires de pensions pour les premiers, compétence dite arbitrale pour les seconds. Les employés du greffe de la Cour doivent

s'adresser à la Cour ou à son président pour leurs autres différends et les fonctionnaires des Instituts et de l'Office Nansen pourraient à la rigueur porter leurs différends, d'accord avec l'administration, devant d'autres arbitres que le Tribunal administratif de la S. D. N. La situation propre à ces personnels et aux institutions dont ils dépendent ne justifiait pas de telles réserves.

Les personnels de diverses autres organisations rattachées à la S. D. N. ont été dotés de statuts qui assimilent plus ou moins complètement leur condition à celle des fonctionnaires du Secrétariat et du B. I. T., se référant même parfois, sur les points non réglés, aux statuts du personnel de ces deux administrations. Mais ces textes n'ont pas étendu aux agents administratifs de ces institutions le bénéfice de la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N. Ces fonctionnaires se trouvent ainsi réduits à des recours hiérarchiques devant l'autorité supérieure et privés des garanties du recours juridictionnel. Il en est de même de tous les fonctionnaires des organisations inter-étatiques non rattachés aux institutions de la S. D. N.

Une fois admis le principe de l'institution d'un tribunal permanent pour les litiges entre les fonctionnaires internationaux et leur administration, cette institution juridictionnelle aurait dû logiquement être étendue à tous les litiges de caractère juridique opposant à leur administration les fonctionnaires de ces organisations. Le principe de l'organisation d'un recours juridictionnel au profit des fonctionnaires internationaux, chargé de dire le droit selon des règles définies de compétence et de procédure et offrant aux agents une sécurité parfaite contre les violations éventuelles de leur statut ou de leur contrat, contient en lui-même une force intrinsèque qui appelle sa généralisation.

Si l'on admet la généralisation du recours juridictionnel, conviendrait-il d'attribuer la connaissance des différends intéressant toutes les administrations internationales à un Tribunal administratif unique, par exemple, au Tribunal administratif de la S. D. N. ou de créer auprès de chacune d'elles un tribunal distinct?

Le Tribunal, contraint de décliner la compétence sur le recours du fonctionnaire de la Commission de la Sarre, a cru devoir engager le requérant et l'administration à soumettre le litige à la Cour permanente de justice internationale. Par la suite, le Conseil a saisi la Cour permanente. Mais à quel titre est-elle appelée à statuer? est-ce comme juridiction, ou comme arbitre, ou à titre consultatif? La Cour permanente de justice internationale apparaît d'ailleurs une juridiction trop haute pour trancher des litiges d'administration interne, alors qu'un tribunal a été spécialement institué pour les régler. La même raison commandait de transférer au Tribunal administratif de la S. D. N. tous les différends, étrangers même au droit des pensions, intéressant le personnel du greffe de la Cour permanente.

M^{me} Basdevant incline vers l'institution d'un tribunal unique : « On peut se demander si la meilleure solution des voies de recours, au cas de difficultés d'ordre juridique s'élevant entre un fonctionnaire international et ses supérieurs hiérarchiques, ne pourrait pas être trouvée

dans la constitution d'une Cour internationale unique, à laquelle des accords entre Etats accorderaient compétence pour trancher les litiges de cet ordre dans chaque administration internationale. » (1).

Un tel tribunal jouirait d'une très haute autorité. Deux obstacles paraissent s'opposer à sa création. Les Etats qui participent aux diverses organisations internationales ne sont pas toujours les mêmes. Des Etats qui ont formé une organisation interétatique particulière accepteraient-ils de soumettre leurs services et leur personnel au contrôle d'un tribunal dont les membres n'auraient pas été désignés par eux? On peut remarquer cependant que la juridiction du Tribunal administratif de la S. D. N. s'étend aux fonctionnaires appartenant à des administrations qui dépendent d'organisations internationales, comme le B. I. T. et la Cour permanente, dont certains membres ne font pas ou ne font plus partie de la S. D. N., bien que le Tribunal ait été créé par l'Assemblée de la S. D. N. et que les juges soient nommés par le Conseil de la S. D. N. La faculté d'adhésion prévue par le statut de la Cour pourrait être étendue au Tribunal administratif de la S. D. N.

L'institution d'un tribunal unique présente une autre difficulté pratique, résultant de la dispersion des organismes internationaux sur la surface du globe. Il n'y a peut-être pas là une objection décisive. La Cour permanente connaît de litiges intéressant un grand nombre d'Etats. La création de la S. D. N. a développé considérablement les relations internationales et la compétence du Tribunal administratif de la S. D. N. s'étend sur les fonctionnaires du greffe de la Cour permanente, établi à La Haye, sur les fonctionnaires des services du Secrétariat et du B. I. T. détachés dans divers pays et sur le personnel des Instituts de coopération intellectuelle et du Cinématographe éducatif, qui ont leur siège à Paris et à Rome.

L'institution du Tribunal administratif de la S. D. N. a eu le mérite de consacrer, en faveur des catégories les plus nombreuses des fonctionnaires internationaux le principe d'un contrôle juridictionnel de la règle de droit. Il faut souhaiter que ce progrès demeure définitivement acquis.

(1) S. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 238.

BIBLIOGRAPHIE

- BASDEVANT (Suzanne). — *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, Thèse Paris, 1930.
- BONNARD (Roger). — *Précis du Droit administratif*, 1935.
- CAGNE. — *Le Secrétaire général de la S. D. N.*, Thèse Paris, 1936.
- DUGUIT. — *Précis de Droit constitutionnel*.
- FREI. — *De la situation juridique des représentants des Etats membres de la S. D. N. et de ses agents*, Thèse Lausanne, 1929.
- GRUNEBaum-BALLIN. — *De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S. D. N.* — *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1921.
- JÈZE (Gaston). — *Principes généraux du Droit administratif*.
- KOZANSKY. — *Théorie de l'administration internationale*. — *Revue générale de Droit international public*, 1902.
- MARTIN (William). — *La situation juridique des agents internationaux*. — *Neue Schweizer Rundschau*, 1926.
- NÉZARD. — *Théorie juridique de la fonction publique*, 1901.
- OTTLIK. — *Annuaire de la S. D. N.*
- ODINOT. — *Des recours ouverts aux particuliers contre la S. D. N.* — *Journal du Droit international*, mai-juin 1928.
- RAY. — *Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, 1930.
- REY. — *Les immunités des fonctionnaires internationaux*, 1928.
- SCELLE (Georges). — *L'organisation internationale du travail et le B. I. T.*, 1930.
— *Précis du Droit des gens*, 1923.
- SECRÉTAN (Jacques). — *Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N.*, Thèse Lausanne, 1928.
- SECRÉTAN (Roger). — *Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S. D. N.* — *Revue de Droit international privé*, 1925.
— *La situation juridique des fonctionnaires*, 1930.

DOCUMENTS OFFICIELS

Journal officiel de la S. D. N.

Actes des Assemblées de la S. D. N.

Statut du personnel du Secrétariat de la S. D. N.

Statut du personnel du B. I. T.

Règlement de la Caisse des pensions du personnel.

Règlement pour le personnel de l'Institut international de coopération intellectuelle.

Statut du personnel de l'Institut international du cinématographe éducatif.

Règlement pour le personnel de l'Office international Nansen pour les réfugiés.

Rapport de la Commission d'étude (28 juin 1930) et Rapport de la Quatrième à l'Assemblée (2 octobre 1930) sur l'organisation du Secrétariat du Bureau international du Travail et du Greffe de la Cour permanente de justice internationale.

Note contenant quelques observations du rapporteur de la Commission de contrôle sur la question d'un tribunal éventuel pour le personnel de la S. D. N., Genève, 10 août 1925.

Rapport de la Commission de contrôle concernant l'institution d'un Tribunal administratif, Genève, avril 1927.

Statut et Règlement du Tribunal administratif de la S. D. N., édition de mars 1938.

Jugements rendus par le Tribunal administratif de la S. D. N.

STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE LE 26 SEPTEMBRE 1927

ARTICLE PREMIER

Un tribunal est constitué par le présent Statut, sous la dénomination de « Tribunal administratif de la Société des Nations ».

ARTICLE II

1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat ou du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables en l'espèce.

2. Le Tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues aux articles 39 ou 70 du Statut du personnel du Secrétariat, ou aux articles 44 *bis* ou 79 *ter* du Statut du personnel du Bureau international du Travail, et pour fixer définitivement le montant de l'indemnité, s'il y a lieu.

3. Ont accès au Tribunal :

a) Le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire ;

b) Toute autre personne pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier.

4. En cas de contestation sur le point de savoir s'il est compétent, le Tribunal décide.

ARTICLE III

1. Le Tribunal comprend trois juges titulaires et trois juges suppléants, dont chacun doit appartenir à une nationalité différente. Les juges et les juges suppléants sont nommés par le Conseil de la Société des Nations pour une période de trois années, sauf application de dispositions transitoires à instituer par le Conseil afin de permettre un roulement annuel. Le Tribunal choisit parmi les juges titulaires son président et son vice-président.

2. Le Tribunal, pour siéger, doit être composé de trois membres, dont l'un, au moins, doit être un juge titulaire.

ARTICLE IV

Le Tribunal se réunit en session ordinaire aux dates fixées par son règlement, sous réserve qu'il y ait des affaires au rôle et que, de l'avis du président, ces affaires justifient la tenue de la session. Une session extraordinaire pourra être convoquée à la demande du président en exercice du Conseil de la Société des Nations ou du Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

ARTICLE V

Le Tribunal décidera, dans chaque cas, du point de savoir si les débats à intervenir devant lui seront, en tout ou en partie, tenus en public ou à huis clos.

ARTICLE VI

Le Tribunal statue à la majorité des voix ; ses jugements sont définitifs et sans appel.

Tout jugement doit être motivé. Il sera communiqué par écrit au chef de l'administration intéressée et au requérant.

Les jugements sont rédigés en deux exemplaires, dont l'un sera déposé aux Archives du Secrétariat et l'autre aux Archives du Bureau international du Travail, où ils seront à la disposition de tout intéressé.

ARTICLE VII

Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à la disposition par le Statut du personnel.

La requête, pour être recevable, doit, en outre, être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification au requérant de la décision contestée ou, s'il s'agit d'une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires, de la date de sa publication.

Au cas où l'administration, saisie d'une réclamation, n'a pris aucune décision touchant ladite réclamation dans un délai de soixante jours à dater du jour de la notification qui lui en a été faite, l'intéressé est fondé à saisir le Tribunal, et sa requête est recevable au même titre qu'une requête contre une décision définitive. Le délai de quatre-vingt-dix jours prévu au paragraphe précédent est compté à dater de l'expiration du délai de soixante jours imparti à l'administration pour prendre une décision.

L'introduction d'une requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée.

ARTICLE VIII

Il n'est donné suite aux requêtes que si l'intéressé a déposé dans la caisse de l'administration visée, avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours imparti par l'article VII, un montant équivalent au cinquantième de son traitement annuel (traitement net).

Le Tribunal, en rendant son jugement, ordonne le remboursement du dépôt au requérant dans la mesure où il estime que la présentation de la requête était justifiée.

ARTICLE IX

Dans les cas visés à l'article II, alinéa 1, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert.

ARTICLE X

1. Le Secrétariat de la Société des Nations et le Bureau international du Travail prennent, en consultation avec le Tribunal, les mesures administratives nécessaires au fonctionnement de celui-ci.

2. Les frais occasionnés par les sessions du Tribunal, à l'exception des frais afférents à l'examen des requêtes particulières, seront partagés entre le Secrétariat et le Bureau international du Travail par moitié, ou dans la proportion qui sera fixée par l'Assemblée. Les frais afférents à l'examen d'une requête seront à la charge de l'administration contre laquelle la requête est dirigée.

3. Les indemnités accordées par le Tribunal sont supportées par le budget de l'administration intéressée.

ARTICLE XI

Sous réserve des dispositions du présent Statut, le Tribunal arrête le règlement concernant :

L'élection du président et du vice-président ;

La convocation et la tenue des sessions

Les règles à suivre pour l'introduction des requêtes et le développement de la procédure, y compris l'intervention dans l'instance des personnes qui, comme fonctionnaires, peuvent voir leurs droits affectés par le jugement à intervenir ;

Et, d'une façon générale, toutes les questions relatives à son fonctionnement qui ne sont pas réglées par le présent Statut.

ARTICLE XII

Si la décision contestée a été notifiée à l'intéressé ou publiée après le 31 décembre 1927, mais avant la date où le Tribunal se sera constitué, elle sera, aux fins de l'application de l'article VII, considérée comme notifiée ou publiée à la date où le Tribunal se sera constitué.

Le présent Statut demeurera en vigueur jusqu'à décision contraire de l'Assemblée.

REGLEMENT ARRETE PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA SOCIETE DES NATIONS
LE 2 FEVRIER 1928

CHAPITRE I. — ORGANISATION.

ARTICLE PREMIER

Sauf décision contraire du Conseil de la Société des Nations, les membres du Tribunal entrent en fonctions le 1^{er} janvier de l'année qui suit leur désignation par le Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 2

Le Tribunal, dans sa première réunion annuelle, élit le président et le vice-président pour l'année en cours. Ceux-ci ne sont pas rééligibles.

Le président sortant reste en fonctions jusqu'à la désignation de son successeur.

Les élections se feront à la majorité.

ARTICLE 3

Le président dirige les audiences du Tribunal. Il représente ce dernier pour toutes les questions d'ordre administratif.

A défaut du président, la présidence est assumée par le vice-président et, si celui-ci fait également défaut, par le troisième juge titulaire.

ARTICLE 4

Le Tribunal sera pourvu d'un greffier, membre du personnel du Secrétariat de la Société des Nations, désigné par le Secrétaire général.

Il sera également pourvu d'un greffier adjoint, membre du personnel du Bureau international du Travail, désigné par le Directeur du Bureau international du Travail.

En cas d'empêchement ou de vacance de poste, le greffier et le greffier adjoint seront remplacés par un fonctionnaire, désigné respectivement par le Secrétaire général et par le Directeur du Bureau international du Travail.

ARTICLE 5

Conformément à l'article IV de son Statut, le Tribunal tient chaque année une session ordinaire, sous réserve qu'il y ait des affaires au rôle et que, de l'avis du président, elles justifient la tenue de la session. Cette session ordinaire s'ouvre dans le courant du mois de mai, à la date fixée par le président.

La décision prise par le président à cet égard est portée à la connaissance des juges titulaires et suppléants au moins trente jours avant l'ouverture de la session.

Les demandes tendant à la convocation d'une session extraordinaire, formulées par le président en exercice du Conseil ou par le président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, seront adressées au président du Tribunal par l'intermédiaire du greffier.

La décision prise par le président est portée à la connaissance des membres du Tribunal dans le délai prévu au deuxième alinéa ci-dessus.

Le juge empêché doit faire connaître télégraphiquement au greffier son empêchement et ce dernier, dans ce cas, fait immédiatement appel aux juges suppléants, à tour de rôle, selon l'ordre alphabétique de leurs noms.

Un exemplaire des dossiers est adressé à chacun des membres du Tribunal aussitôt que la constitution de celui-ci, pour une session déterminée, a été définitivement arrêtée.

Le président peut, selon les circonstances, avancer ou retarder l'ouverture de toute session du Tribunal.

CHAPITRE II. — PROCÉDURE.

ARTICLE 6

Les requêtes introduisant une instance devant le Tribunal, ainsi que toutes les communications relatives auxdites instances, doivent être adressées au président par l'intermédiaire du greffier. Le greffier assurera les transmissions de pièces, ainsi que les notifications nécessaires, à l'occasion des instances portées devant le Tribunal.

Sauf décision contraire du Tribunal, les communications de pièces et les notifications seront considérées comme régulièrement effectuées huit jours après leur expédition, sous pli recommandé (avec avis de réception), à l'adresse de l'intéressé. Ce délai est prolongé d'un jour par vingt myriamètres au delà de deux cents myriamètres.

Pour l'application du paragraphe 2 de l'article VII du Statut du Tribunal administratif, la date d'expédition de la requête sera seule prise en considération.

ARTICLE 7

Les requêtes seront établies, en français ou en anglais, sur le formulaire du modèle ci-joint, dont les intéressés pourront se procurer des exemplaires en en adressant la demande au greffier. Tous les renseignements requis par le formulaire seront mentionnés sur ce dernier ou, au besoin, sur des feuilles annexées. La requête sera accompagnée des originaux, ou, si c'est impossible, de copies de toutes les pièces à l'appui. Les pièces qui ne sont pas rédigées en français ou en anglais seront accompagnées d'une traduction, certifiée conforme, dans l'une de ces langues.

Les requêtes seront signées du requérant ou de ses représentants légaux, ou bien d'un mandataire faisant partie d'un barreau régulier appartenant à l'un des pays membres de la Société des Nations.

A la requête seront également jointes cinq copies de cette dernière et de ses annexes. Ces copies seront certifiées conformes par la signature du requérant ou de son représentant. En même temps que la requête, un reçu de l'administration intéressée, concernant le dépôt prévu à l'article VIII du Statut du Tribunal, sera adressé au greffier.

Si les conditions prévues au présent article ne sont pas remplies, le greffier invitera, au besoin, le requérant à régulariser sa requête dans le délai d'un mois. Il lui retournera les pièces à cet effet.

ARTICLE 8

A la réception d'une requête, le greffier, après s'être assuré que les conditions de l'article 7 sont remplies, transmet à l'administration intéressée, dans la forme prévue à l'article 7, une des copies de la requête et des pièces y annexées.

Dans les trente jours qui suivent la date de cette transmission, l'administration en cause adressera sa réponse au greffier, en y joignant les originaux ou, en cas d'impossibilité, les copies de toutes pièces à l'appui. L'original de la réponse sera accompagné de cinq copies de ladite réponse, ainsi que des pièces annexées, copies certifiées conformes par la signature du fonctionnaire qui a signé la réponse. Les pièces qui ne sont pas rédigées en français ou en anglais seront accompagnées d'une traduction dans l'une de ces langues.

ARTICLE 9

A la réception de la réponse et après s'être assuré que les conditions de l'article 8 sont remplies, le greffier adressera au requérant copie de la réponse et des pièces annexées. Il adressera en même temps au président copie de la requête, de la réponse et des pièces annexées.

Le président, soit d'office, soit à la demande de l'une ou de l'autre des parties, peut décider que ces dernières devront fournir un exposé additionnel ou des pièces complémentaires. Il fixe le délai dans lequel cette production doit être effectuée. Les pièces seront produites en original, sauf en cas d'impossibilité. L'exposé écrit additionnel et les pièces complémentaires seront accompagnés de cinq copies certifiées conformes. Il sera joint à tous documents non rédigés en français ou en anglais, une traduction dans l'une de ces langues.

Lorsque le président estime que le dossier est suffisamment complet, il charge le greffier d'inscrire l'affaire au rôle. L'inscription effectuée, le greffier en avise immédiatement les parties.

Dès que la date d'ouverture de la session au rôle de laquelle l'affaire aura été portée sera fixée, le greffier en donnera connaissance aux parties.

Le président ou, en cours de session, le Tribunal, statue sur toute demande tendant au renvoi d'une affaire.

ARTICLE 10

Le greffier ouvre, pour chaque affaire, un dossier, où il inscrit la date à laquelle toute pièce ou notification faisant partie de la procédure a été perçue ou expédiée par le greffe.

ARTICLE 11

Le Tribunal peut ordonner toute mesure d'instruction qu'il jugera utile, notamment la comparution personnelle des parties, l'audition sous serment de témoins tant d'office que sur l'indication des parties en cause, des expertises, des prestations ou délations de serment, etc.

Toutes mesures d'instruction pourront, si le Tribunal en ordonne ainsi, être faites par commission rogatoire.

ARTICLE 12

Le Secrétaire général, le Directeur du Bureau international du Travail, le Président du Conseil d'administration de la Caisse des pensions ou leur représentant, dans le cas où ils estimeront que leurs administrations respectives peuvent être affectées par la décision éventuelle du Tribunal, auront la faculté d'intervenir, après en avoir avisé préalablement le président du Tribunal.

Toute personne ayant accès au Tribunal, aux termes de l'article II du Statut, peut demander à intervenir dans une affaire, en faisant valoir qu'elle est titulaire de droits susceptibles d'être affectés par le jugement qui doit être rendu.

Le président ou, pendant la session, le Tribunal, peut ordonner au greffier de notifier toute requête à telle personne qu'ils détermineront, lorsqu'il sera estimé que cette personne peut être appelée à user de la faculté ainsi accordée.

Les demandes d'intervention peuvent être formulées à tout moment. Le Tribunal statue sur leur recevabilité.

L'intervenant doit effectuer le dépôt prévu à l'article VIII, alinéa 1, du Statut.

ARTICLE 13

Le Tribunal ou, dans l'intervalle des sessions, le président, peut abréger ou proroger tout délai fixé par le présent Règlement.

ARTICLE 14

Dans l'intervalle des sessions, le président statue, par ordonnance au provisoire, tous droits des parties sauf au principal, sur toutes mesures qui lui seront demandées et qui auront pour objet de faire toutes constatations utiles à la décision ultérieure du litige. Cette procédure est faite par écrit sous forme de requête adressée au président, à moins que ce dernier ne décide qu'une audience sera tenue en tel lieu qu'il désignera.

ARTICLE 15

Sur toutes les questions qui ne sont pas expressément prévues par le présent Règlement, le Tribunal statue, dans chaque cas d'espèce, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article XI de son Statut.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
I. — <i>La technique juridique dans les sociétés étatiques</i>	7
A. — Gouvernants et agents	7
B. — Les fonctionnaires publics et le contrôle juridictionnel	9
II. — <i>La technique juridique dans les sociétés interétatiques</i>	9
III. — <i>La technique juridique dans la Société des Nations et l'organisation internationale du travail</i>	12
A. — Les gouvernants.....	13
B. — Les services internationaux	15
C. — Les fonctionnaires internationaux	16
IV. — <i>L'institution du contrôle juridictionnel en faveur des fonctionnaires internationaux</i>	19
A. — Le recours à l'organe interétatique suprême	19
B. — Le recours hiérarchique et l'examen paritaire préalable	20
C. — La nomination d'un collège spécial de juristes	21
D. — Projets de création d'un tribunal permanent	22
E. — Création du tribunal administratif de la S. D. N.....	23
 PREMIERE PARTIE. — LE STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.....	 27
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Caractères généraux du tribunal administratif de la S. D. N.</i>	27
CHAPITRE II. — <i>Composition du tribunal administratif de la S. D. N.</i>	32
Section I. — Nombre des juges	32
Section II. — Nomination des juges	33
Section III. — Nationalité des juges	34
Section IV. — Sélection des juges	37
Section V. — Durée des fonctions des juges	39
Section VI. — Le bureau	41
Section VII. — Le greffe	42
Section VIII. — Les sessions du tribunal administratif ..	43
Section IX. — Le régime administratif et financier	45
CHAPITRE III. — <i>Compétence du tribunal administratif de la S.D.N.</i> ..	46
Section I. — Caractères généraux de la compétence du tribunal administratif	46
Section II. — La compétence <i>rationae personae</i>	49

CHAPITRE IV. — <i>La procédure devant le tribunal administratif de la S. D. N.</i>	75
Section I. — Conditions de recevabilité	75
Section II. — Introduction et liaison de l'instance	86
Section III. — Instruction de la requête	87
Section IV. — Interventions	88
Section V. — L'audience	89
Section VI. — Le jugement	89
Section VII. — Publicité des jugements	91
Section VIII. — Absence de voie de recours	91
DEUXIEME PARTIE. — LA JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N.	93
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Le droit des chefs de division du B. I. T. à une indemnité de fin de contrat</i>	95
CHAPITRE II. — <i>La distinction des fonctionnaires recrutés sur place et des fonctionnaires non recrutés sur place</i>	105
CHAPITRE III. — <i>Le droit des pensions</i>	115
Section I. — L'interprétation de l'art. 9, § 5, du règlement de la caisse des pensions	115
Section II. — Le droit des fonctionnaires de l'Office international Nansen à une indemnité de départ	124
Section III. — Le problème du rajustement des pensions. . .	128
CONCLUSION	133
BIBLIOGRAPHIE	141
DOCUMENTS OFFICIELS	142
STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N. DU 26 SEPTEMBRE 1927	143
REGLEMENT ARRETE PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA S. D. N. DU 2 FEVRIER 1928	146
TABLE DES MATIERES	151

